

**LOS ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA
ANTE LOS PROCESOS DE GLOBALIZACIÓN,
INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN
EN AMÉRICA LATINA**

Por Dr. Gustavo Palomares Lerma

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

- I. CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA: CARACTERIZACIÓN DE LA ETAPA ACTUAL
- II. LAS OPCIONES DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA
 - 1. **El contexto internacional y los efectos de la globalización**
 - 2. **La apuesta de los Estados Unidos y los procesos de integración**
 - 3. **Comparación entre el ALCA y el ALCSA**
- III. LOS OBJETIVOS POLÍTICOS DEL ALCA Y LA REPERCUSIÓN EN LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS
- IV. LA DIMENSIÓN POLÍTICA Y SOCIAL EN LA INTEGRACIÓN: EL «ESPÍRITU DE MIAMI» *VERSUS* LA «IDEA EUROPEA»
- V. EL DIÁLOGO POLÍTICO ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA: LOGROS Y LIMITACIONES
- VI. LA NECESARIA «ALIANZA ESTRATÉGICA UE-AL» DIVERSIFICAR LA DEPENDENCIA DEL ALCA

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

La celeridad e intensidad de los cambios derivados del proceso de globalización, así como la multiplicidad de actores y foros de negociación simultáneos han introducido transformaciones profundas en la orientación, en el diseño y en la instrumentación de las relaciones internacionales en América Latina en los últimos quince años.

Estas transformaciones que afectan a los Estados y a sus relaciones hemisféricas se suman a los nuevos paradigmas que sustentan las políticas domésticas de desarrollo, también emprendidas hace aproximadamente diez años, en grados y ritmos distintos. En los nuevos contextos políticos y económicos nacionales e internacionales, se ha vuelto imprescindible articular las políticas internas de desarrollo y modernización con los objetivos e instrumentos de las políticas exteriores. Las «agendas» de ambas políticas, tal como se evidencia en materia de relaciones políticas, comerciales, financieras, o de consolidación de los esquemas de integración regional, se mezclan y se retroalimentan constantemente.

Debido a la interdependencia que caracteriza a la globalización, las implicaciones del entorno sobre las economías nacionales y sobre la propia estructura, funciones y modernización del Estado tienden a ser automáticas y rápidas, a veces impredecibles y, a menudo, incontrolables. Es por ello, que uno de los temas más analizado y comentado hoy en día es el de las limitaciones que el entorno internacional impone a la soberanía de los Estados en su concepción tradicional.

La necesidad de abordar con nuevos enfoques el concepto de soberanía en la formulación de las políticas exteriores implica también poner en evidencia el margen de acción que sigue estando al alcance de los Estados y, por consiguiente, la capacidad de respuesta y de propuesta, individual o colectiva. El margen de movimiento que pueden tener los distintos Estados y sus iniciativas de integración tiene mucho que ver con el proceso de globalización económica y comercial que actúa como un elemento homogeneizador y, por ende, los Estados deben introducir aquellos cambios que vienen determinados por aquellas exigencias externas relativas a dinámicas, encabezadas en el ámbito económico y

monetario por las instituciones económicas internacionales que marcan las líneas directrices de reforma de las distintas realidades nacionales.

Los nexos entre la dimensión nacional y la integración regional han sido, por su propia naturaleza, uno de los temas menos debatidos en el ámbito internacional y, mucho menos, continental. Pero su importancia es indudable debido a que, desde un enfoque político y politológico, sin un apoyo de las sociedades nacionales se dificulta el avance hacia formas de integración más estrechas que reinviertan en un común desarrollo político y social.

La integración no sólo significa una mayor interdependencia entre las economías y sociedades que la emprenden. También puede llegar a determinar el tipo de desarrollo que tendrá cada uno de los países participantes, de acuerdo a cuál sea el alcance y profundidad de los esquemas que se adopten. En este sentido, cada uno de ellos tiende a proponer un «modelo» de desarrollo social y económico, con repercusiones sobre quiénes actúan en cada sociedad. La capacidad que tenga cada modelo para funcionar y ser aceptado por las distintas sociedades internas, es una de las condiciones necesarias para el éxito de la integración.

Es evidente, por lo tanto, que el espacio hemisférico y las relaciones mantenidas por los Estados latinoamericanos en los distintos ámbitos multilaterales de integración es una parte fundamental del proceso de desarrollo de una sociedad; sin embargo, esta concepción de los ámbitos hemisféricos, ha dificultado su visión como elemento constituyente y no sólo constitutivo del desarrollo estatal vinculado al progreso económico y social. Esta nueva lectura global, posibilita la relación entre reforma de los Estados y el compromiso con una ética global en el continente, es decir, con un conjunto de principios compartidos universalmente que sirvan como un mínimo denominador o pacto de convivencia social. Sus principales componentes son: el respeto de los Derechos Humanos, la legitimidad democrática, la protección de las minorías, del pluralismo y la diversidad cultural, la equidad de géneros y de generaciones, la transparencia y la responsabilidad en la gestión pública, y la solución pacífica de conflictos.

Las relaciones hemisféricas deben ser instrumentos que, a pesar de los límites descritos con los que cuentan los Estados latinoamericanos, realicen propuestas y apoyen los proyectos de gobernanza. En un momento en que la consolidación de la democracia en la región está desafiada por la crisis económica y social, y aun por cuestionamientos desde la propia institucionalidad política, es necesario apelar a una nueva cultura democrática como fuente de energía para nuevos caminos en el ámbito nacional-estatal, pero también internacional que vertebre las distintas iniciativas bilaterales o multilaterales en el espacio latinoamericano.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA: CARACTERIZACIÓN DE LA ETAPA ACTUAL

El proceso de integración de América Latina y el Caribe se encuentra actualmente en una etapa de definiciones, pero en el ámbito político se mueve entre el voluntarismo heredero del sueño bolivariano y la realidad del peso de los Estados Unidos en la conformación de un bloque propio en la era de la globali-

zación. La integración continental ha adquirido un dinamismo poco usual desde que se inició en los años cincuenta, pero aún con todo no se han determinado de manera suficiente sus características, su proyección, ni su gravitación en el desarrollo económico, político y social de los países de la región.

Este proceso de integración tiene poco que ver con la referencia de otros procesos, como el europeo, podría decirse que es la superposición de diferentes iniciativas de integración que nacen en momentos diferentes y en donde los distintos Estados, pueden jugar en distintos «tableros» de integración. En cualquier caso, el peso político y social en la integración continental se encuentra limitado, casi con exclusividad al ámbito declarativo, recordando estas circunstancias los primeros momentos del proceso de integración europea, pero con una voluntad política más débil.

La coexistencia de esquemas de integración en marcha, acuerdos de libre comercio entre países y proyectos de alcance latinoamericano y continental, requiere decisiones sobre los espacios políticos y económicos por cubrir y sobre la compatibilidad entre las diferentes formas de integración. Sirve el ejemplo de un «Estado-jugador» que realiza «apuestas» diferentes en distintas «partidas» simultáneas, sin existir una coordinación entre ellas.

La reestructuración que emprenden la mayoría de los acuerdos subregionales, así como las negociaciones en torno al ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), cuya característica fundamental es la voluntad y el liderazgo de los Estados Unidos, y al ALCSA (Área de Libre Comercio de América del Sur), en donde el liderazgo es latinoamericano, tienen lugar de manera simultánea y paralela. A esto se añade la intención de crear zonas de comercio preferencial con grupos extra-continetales, como la Unión Europea, y el compromiso de que toda la trama de acuerdos respete las normas del sistema multilateral de comercio.

Las diversas opciones tienen implicaciones que trascienden los aspectos técnicos o meramente comerciales, y tienen una repercusión política profunda. Se trata, no sólo de definir los espacios que tendrán las economías nacionales para su desarrollo y las normas que regirán los respectivos sectores externos e internos, sino también la configuración política continental en esta fase de la globalización y, por lo tanto, el margen de autonomía con el que contarán los respectivos espacios de integración y los distintos Estados dentro de ellos. Por otro lado, la realidad de las interrelaciones cada vez más estrechas entre las políticas y economías nacionales confiere un sentido de urgencia al establecimiento de un orden en las relaciones regionales e internacionales; en donde la alternativa de permanecer al margen de la dinámica globalizadora e integradora es poco realista.

La integración es, actualmente, un proceso que debe ser considerado en todas sus facetas, pues las decisiones que se adopten al respecto serán determinantes para el desarrollo de cada país en el mediano y largo plazo. Puede señalarse, con algunas excepciones, que los obstáculos más evidentes que habían existido a lo largo de los años setenta y ochenta para el fortalecimiento de la integración latinoamericana parecen haber desaparecido, o al menos perdido fuerza. Las rivalidades políticas entre países y los intentos de crear áreas de influen-

cia en torno a algunos de ellos no juegan actualmente un papel de importancia. El régimen democrático de gobierno ha sido instaurado en casi toda la región y han disminuido los temores en torno a su estabilidad y permanencia. Los problemas de delimitación de territorios se han canalizado por la vía diplomática y en casi todos los casos, pese a algunas graves situaciones de crisis como la que en los últimos meses atenaza a Argentina, el continente en la última década ha asistido a un crecimiento económico significativo.

Estos factores políticos que incidieron en la consolidación democrática y en la normalización de las relaciones internacionales afectaron positivamente al avance del proceso de integración, superando el estancamiento de las décadas anteriores en donde la proliferación de regímenes autoritarios en varios países de importancia creó un ambiente de suspicacia y desconfianza entre países vecinos. De igual forma, los cambios, o expectativas de cambio, de formas de gobierno por vías no institucionales a lo largo de los ochenta produjeron incertidumbre respecto de los compromisos de carácter institucional asumidos por los Estados.

Adicionalmente, los conflictos entre Estados —y a veces el estado de guerra interna— dificultaron que se prestara atención a la necesidad de acercamiento entre países de la región e incluso contribuyeron al alejamiento entre ellos. La política de contención desplegada por los Estados Unidos especialmente a lo largo de la Administración Reagan y la primacía que se dio a las políticas de «seguridad nacional» centró la acción en los problemas internos, en desmedro de los procesos de integración regional y subregional.

La superación de tales situaciones y el fortalecimiento de los mecanismos de diálogo y cooperación en el ámbito regional han creado una base a partir de la cual resultan políticamente más factibles los avances en la integración de América Latina y el Caribe. Con respecto a Centroamérica, los presidentes de esa región lo expresaron de la siguiente manera el 12 de julio de 1997: «Las transformaciones profundas que ha experimentado Centroamérica, la culminación de los procesos de pacificación en el área con los acuerdos de paz firmados en Guatemala el 29 de diciembre pasado, el afianzamiento de la democracia y las transformaciones institucionales, justifican una reforma del sistema de integración, aún más profunda que las anteriores, con el fin de consolidar a Centroamérica como una región de paz, libertad, democracia y desarrollo».

En el campo económico se ha avanzado de manera notable en la estabilización de las economías latinoamericanas y del Caribe. Los episodios de hiperinflación prácticamente han desaparecido y la inflación crónica ha dejado de ser una característica distintiva de la región. Las crisis de balanza de pagos que solían afectar toda la gestión de las economías son menos frecuentes. El propio desarrollo de las bases productivas hace posible una mayor diversificación y una menor vulnerabilidad de los sectores externos. Se han encontrado fórmulas para que el problema del servicio de la deuda externa se canalice de manera ordenada y aunque el monto total de la deuda continúa creciendo, la relación entre su servicio y los ingresos por exportaciones tiende a disminuir.

En la mayoría de los casos se han abandonado las prácticas proteccionistas extremas y se han reducido los niveles arancelarios y las barreras no arancela-

rias. Esta apertura generalizada y unilateral ha hecho más factible la concesión de preferencias entre países de la región, pues los sectores que han sido expuestos a la competencia internacional han reducido sus objeciones a la competencia con los países vecinos.

La similitud creciente entre las políticas económicas, así como el propio contenido de éstas, crea condiciones para un mayor acercamiento entre los países de América Latina y el Caribe, en cuanto facilitan la armonización y convergencia de ellas.

En buena medida la orientación de las políticas económicas en la región ha sido el resultado de nuevas formas de relación política y económica internacional. La crisis de la deuda de los años ochenta —la llamada década perdida— creó situaciones internas insostenibles y relaciones económicas internacionales profundamente injustas. En la búsqueda de solución a estas situaciones se llegó a un *modus operandi* con la comunidad económica internacional que condujo a una nueva forma de inserción de los sistemas políticos y de las economías latinoamericanas en la economía mundial. En este contexto, el apoyo financiero internacional estuvo condicionado a la adopción de un conjunto de políticas supervisadas por los organismos financieros multilaterales. Las características generales de esas políticas fueron las mismas para prácticamente todos los países de la región.

En conclusión, las condiciones políticas, económicas e internacionales de los años noventa han sido propicias para el proceso de integración latinoamericano y caribeño. El comercio intrarregional ha crecido en los años noventa a una tasa anual promedio superior al 20%. A principios de la década se creó MERCOSUR, un acuerdo de integración que incluye a dos de las más importantes economías de la región, y durante el período se han fortalecido los esquemas subregionales previamente existentes como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y el CARICOM. Además, han surgido otras agrupaciones —como el Grupo de los Tres y la Asociación de Estados del Caribe (AEC)— que han abierto nuevas oportunidades. Han proliferado los acuerdos bilaterales o trilaterales de libre comercio y de estímulo a la inversión. En algunos casos, se ha reorganizado la producción en términos regionales o subregionales, y se han incrementado las inversiones intrarregionales.

La red de tratados en el ámbito subregional y bilateral ha llegado a tener tal amplitud que, si se cumplen con los términos acordados y se avanza en algunas de las negociaciones en curso como las que sostienen MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones, conformaría una zona de libre comercio regional entre los años 2005 y 2010.

Todos estos elementos positivos han logrado crear un clima de optimismo respecto al futuro de la integración de América Latina, pero sin embargo es necesario señalar que para la mayoría de los países de región sus principales socios comerciales se encuentran fuera de ella y, en consecuencia, sus políticas se diseñan tomando en cuenta factores ajenos a las necesidades del proceso de integración.

De hecho, las políticas de apertura y estabilización que permitieron la revitalización de las corrientes comerciales y de los acuerdos de integración, fueron

adoptadas en la mayoría de los países por razones independientes de la integración regional y sin que mediaran negociaciones entre ellos. Solamente después de que tales políticas fueron adoptadas —como medio para enfrentar el problema de la deuda externa y obtener la colaboración de la comunidad financiera internacional— se empezaron a apreciar y aprovechar sus potencialidades para promover un acercamiento entre los países de América Latina y el Caribe.

Una excepción importante a esta observación es el caso de MERCOSUR (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) en el cual la voluntad política de integración precedió la adopción de tales políticas. Desde sus inicios ese proceso fue asumido como un esfuerzo para crear un espacio económico conjunto mediante la complementación en sectores productivos claves y la cooperación para constituir un ambiente propicio para el desarrollo en un marco institucional democrático.

En términos generales es necesario tener en cuenta, como una cuestión previa determinante, que la integración no ha sido un asunto prioritario para la formulación de las políticas de los países de América Latina y el Caribe. A pesar de que su importancia de mediano y largo plazo ha sido reconocida y expresada por los gobiernos, los círculos académicos y las fuerzas sociales, asuntos más inmediatos o urgentes han copado la atención. Las situaciones inflacionarias, los problemas de balanza de pagos, el estancamiento de los sectores productivos, el problema del servicio de la deuda, la apertura económica, la definición del papel del estado en la economía, la reducción de los déficit fiscales y las políticas de empleo y de ingresos han sido el centro de las preocupaciones.

El carácter subsidiario de las políticas de integración ha determinado que no se hayan definido de manera clara los objetivos de ellas y las opciones que serían más adecuadas para alcanzarlos. En el mejor de los casos, la integración se ha considerado como un elemento de apoyo para el logro de otros objetivos que se tenían como prioritarios.

Un fenómeno similar ha ocurrido en el ámbito estrictamente político porque el establecimiento o reafirmación de la democracia, el mantenimiento de la paz interna y la consolidación o modernización de las instituciones han sido las tareas que han absorbido la atención de los gobernantes y de las opiniones públicas pero muy al margen de las dinámicas integradoras.

También en la política exterior, la integración latinoamericana no ha jugado hasta muy recientemente un papel principal y principalmente vinculado no tanto a las iniciativas estrictamente latinoamericanas, como a la iniciativa encabezada por los Estados Unidos: el ALCA. El rescate o mejoramiento de la imagen internacional de los países, el logro de confianza de parte de las instituciones políticas y económicas internacionales, el deslinde de posiciones respecto a asuntos tales como los derechos humanos, el tráfico de drogas, la administración de justicia, la corrupción y la gobernanza han sido los principales temas de la agenda exterior de la mayoría de los países de la región, mientras que la integración se ha considerado sólo como un complemento, en donde los objetivos políticos y sociales ocupan, hasta el momento, un espacio mínimo.

El proceso de integración ha logrado recuperarse respecto a los años ochenta y mantener una fuerza inercial que le ha permitido adquirir un crecimiento

económico y comercial significativo. Pero no ha logrado generar fuerzas que le den un impulso propio, que creen una dinámica capaz de sostenerla y hacerla avanzar por sí misma. La superación de problemas económicos y comerciales que antes impedían su avance ha conducido al proceso a una situación en la cual se hace necesario abrir espacios para crear nuevos vínculos institucionales y políticos. La eliminación de las barreras comerciales entre grupos de países y su reducción en casi todos ellos han dinamizado el comercio intrarregional, pero este impulso requiere de nuevos estímulos.

Un incremento mayor del intercambio necesita de acciones de envergadura que a su vez exigen compromisos de más largo plazo por parte de los gobiernos y de la totalidad de los agentes económicos. La construcción de una infraestructura que permita un incremento de las relaciones políticas, diplomáticas y económicas, la creación de una red de servicios que los haga posibles y una armonización de políticas que no sea una simple respuesta a situaciones de emergencia y que incida en asuntos significativos tales como el marco político, institucional y jurídico, como elementos que permiten asegurar la continuidad regular de los procesos para que la integración se consolide.

II. LAS OPCIONES DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA

La diversidad de opciones de integración y las relaciones entre ellas presenta problemas prácticos que hace muy complejo la dinámica integradora continental dado que cada país en forma individual o junto con otros, ha adquirido compromisos en los ámbitos bilaterales, subregionales, regionales y mundiales. La compatibilidad entre tales niveles de relación y entre los enfoques adoptados por los diferentes países se presentan todavía como un problema por resolver. Los avances o retrocesos en cada uno de estos esquemas afectan las posibilidades de éxito de los otros e influyen en los resultados políticos y económicos nacionales.

Semejante situación de un mismo «jugador» desarrollando distintas «partidas» en distintos «tableros», trae consigo una fragmentación de los distintos procesos de integración consecuencia de la incongruencia entre los diferentes esquemas en los que participa un país determinado, lo que dificulta el pleno funcionamiento de alguno de ellos.

Frente al riesgo de fragmentación de espacios políticos y económicos que se consideren deseables se ha planteado la necesidad de la articulación de los subsistemas o espacios que lo componen. Esta aspiración la recoge el Tratado de Montevideo de 1980, constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Su propósito final es la formación de un mercado común en América Latina. En el artículo 3 del mismo se define la convergencia como «la multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial, mediante negociaciones parciales entre los países miembros». Los intentos de multilateralizar los compromisos adquiridos no avanzaron, como reflejo de una débil voluntad política al respecto o debido a preferencias que fueron otorgadas tomando en cuenta las diferencias de grado de desarrollo y de capacidades productivas existentes en la región.

La articulación y convergencia de los esquemas de integración ha tenido poco éxito en América Latina y el Caribe, probablemente debido a las crisis internas que vivieron los diferentes procesos subregionales de integración y que demandó posteriormente la revitalización, el fortalecimiento y, en algunos casos, el surgimiento de nuevos acuerdos.

La articulación, sin embargo, se hace cada día más necesaria. Así lo exige el establecimiento de un marco normativo de nivel mundial para el comercio que tiende a abarcar nuevas áreas de actividad económica; el planteamiento de esquemas de carácter hemisférico; el fortalecimiento de las relaciones interregionales; y el simple ordenamiento de las relaciones existentes con el objeto de aprovechar sus potencialidades y evitar contradicciones entre los acuerdos dentro de la región y entre ellos y los de alcance extraregional.

En cualquier caso, América Latina y el Caribe tienen ante sí, en los próximos años, una agenda de relaciones externas que ofrece múltiples campos para lanzar iniciativas propias, fortalecer nuevas alianzas y explorar vías alternas o modalidades novedosas, tanto en el tratamiento de los temas de las negociaciones económicas internacionales, como en sus relaciones con los principales interlocutores de la región, y en las transformaciones de sus respectivos Estados. Bien sea mediante acciones puntuales y de corto plazo, o mediante planes de gran alcance y con metas a largo plazo, los países latinoamericanos y caribeños pueden consolidar posiciones y plantear ideas en los terrenos comercial, financiero, y político- institucional.

En el campo del comercio internacional, los próximos meses van a ser cruciales para el proceso de instrumentación de las aperturas de mercados iniciadas durante la Ronda Uruguay y como producto de sus acuerdos. La posibilidad de un resurgimiento de prácticas proteccionistas es, probablemente, uno de los impactos más serios de la crisis financiera actual, que puede incidir negativamente sobre la participación de la región en el comercio mundial, así como sobre las transformaciones de los Estados y en los avances de los procesos de integración regional y subregional. Temas como la armonización de políticas macroeconómicas dentro de los esquemas de integración, el uso de las medidas antidumping y la concertación en la formulación de las estrategias comerciales centrarán la atención de los ministerios de comercio y de los sectores empresariales en el corto y mediano plazo, en foros como la OMC, el ALCA y los acuerdos intraregionales. Se presentarán presiones contradictorias entre la necesidad de proteger el mercado nacional ante las nuevas competencias externas y el efecto de movimientos de capital impredecibles y la importancia de evitar alteraciones en las aperturas ya comprometidas.

Varios elementos de incertidumbre dificultarán la definición de objetivos de la política comercial de los países latinoamericanos y caribeños. Por ejemplo, es difícil pronosticar si la próxima ampliación de la Unión Europea tendrá repercusiones positivas o negativas en materia de apertura del mercado agrícola, o en cuanto a la posición de la Unión en las relaciones con América Latina y el Caribe y con sus bloques subregionales.

Otras disyuntivas que también plantean retos a la capacidad de acción y reacción ante la evolución del sistema global se referirán a la necesidad de jerarquizar las negociaciones y los compromisos futuros: ¿El ALCA en convivencia

con los esquemas intraregionales, o el ALCA en sustitución de dichos esquemas? ¿El ALCA junto con la APEC y, a la vez, propiciar un mayor acercamiento con la Unión Europea?

La jerarquía de las prioridades en las políticas comerciales se establecerá tomando muy en cuenta la evolución de la Ronda del Milenio y de la Ronda Doha, cuyo alcance se vislumbra desde ahora como mayor que el de la Ronda Uruguay. Al margen de esa nueva Ronda de negociaciones comerciales multilaterales, uno de los temas centrales seguirá siendo la activa participación de América Latina y el Caribe en la OMC, foro multilateral destinado a cobrar, para la región, una importancia creciente ante la eventualidad de que se multipliquen las controversias comerciales.

En el campo monetario y financiero internacional, la actual crisis sistémica y sus graves implicaciones para toda América Latina y el Caribe conducen a reflexionar y diseñar propuestas sobre el funcionamiento de las instituciones existentes desde los acuerdos de Bretton Woods. Temas como la necesidad de disponer de mecanismos eficaces y confiables de alerta temprana, de encontrar un adecuado equilibrio entre aperturas y controles a los flujos de capital, de administrar las bonanzas y no sólo las recesiones, de definir e instrumentar «buenas prácticas» en la gestión de los sistemas financieros nacionales, dominarán la agenda financiera. Conjuntamente con el tratamiento técnico que se le seguirá dando a éstos y a otros aspectos de las finanzas internacionales con los cambios producidos por la crisis, habrá que considerar, desde un punto de vista político, la gobernanza del sistema financiero global.

La participación de América Latina y el Caribe en este debate, debería ser acorde con sus necesidades en materia de financiación del desarrollo y con los esfuerzos domésticos realizados, desde hace más de una década, para estabilizar y abrir sus economías. Uno de los principales problemas compartidos por todos los Estados latinoamericanos, se refiere a las expectativas generadas por los modelos de apertura e inserción en la globalización, que se enfrentan ahora a los costos derivados de la vulnerabilidad de las economías en desarrollo ante las turbulencias incontroladas del sistema.

En este sentido, más que en épocas anteriores, las políticas financieras y monetarias de los países de la región no sólo articulan constantemente las necesidades internas con el manejo de los impactos externos, sino que además no pueden concebirse aisladas, ni de las políticas comerciales, ni de las discusiones que se están desarrollando en torno al funcionamiento de instituciones como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Una manifestación de que las políticas monetarias y financieras tienen una dimensión global se deriva del papel de las agencias clasificadoras de riesgo y su gravitación en las economías nacionales y en la internacional. El peso que han adquirido estos nuevos actores privados y transnacionales, cuyas acciones están destinadas a satisfacer las necesidades de operadores en los mercados financieros de corto plazo, hace reflexionar en torno a la posibilidad de disponer de agencias regionales que evalúen los riesgos desde una perspectiva de desarrollo menos inmediata. Alternativamente se pudiera considerar establecer algún «código de conducta» similar a los códigos de conducta multilaterales.

Puede señalarse que las reformas estatales se han diseñado «a la medida» de estos nuevos retos económicos: un «nuevo» Estado que refleje los nuevos intereses y las nuevas elites del poder económico y monetario. En este campo, quizás más que en el comercial y en las finanzas internacionales se entrelazan consideraciones y objetivos a la vez políticos y económicos, institucionales y técnicos, nacionales y regionales, que afectan las estrategias de todos y cada uno de los países. Es también en este campo donde luce particularmente importante identificar el margen de acción de los países de la región y la capacidad de adoptar políticas activas, e incluso, de pensar en modelos de desarrollo distintos. Asimismo, la similitud de intereses entre los países de la región en materia de estabilidad del sistema y acceso a fuentes de financiamiento externo, a pesar de los límites políticos y económicos que impone el sistema globalizador, puede dar pie para otras muchas oportunidades de concertación y acciones conjuntas, tanto en el ámbito continental como con otras regiones, sobre todo para compensar la existencia de foros de decisión «informales» como los que reúnen a las potencias industrializadas. Cualquier reforma de la «arquitectura internacional» no tendrá viabilidad ni eficacia desde el punto de vista de los intereses de América Latina y el Caribe sin su participación, con propuestas concertadas.

Concertación necesaria dentro de los procesos de integración para lograr un salto cualitativo que afecte a los problemas compartidos. Los Estados y sociedades se encuentran frente a una configuración transnacional y a un acomodo de las identidades dentro de una nueva estructura que vincula lo local a lo global de manera determinante. El cambio en la composición de las identidades y los imaginarios colectivos está afectado por el debilitamiento de la nación, por las crisis de las vías tradicionales de representación (partidos políticos, sindicatos, entre otros), y por el surgimiento de una multiplicidad de nuevas identidades que no encuentran formas de articulación con la institucionalidad política estatal.

Este cambio de los lugares de interacción social, de canalización de las demandas y de las formas de asociación de los distintos sectores sociales, requiere un nuevo análisis en el que el ámbito internacional no puede quedar al margen. La fragmentación del Estado es fruto de la fragmentación social. Las demandas propias de los ciudadanos, que antes eran articuladas y apeladas desde el sistema político, hoy son reorganizadas desde otros polos, principalmente desde el mercado. En éste contexto de pérdida de valor de los modos y espacios tradicionales de representación y participación es indispensable buscar formas de canalizar estas nuevas configuraciones dentro de la institucionalidad democrática. En ésta búsqueda de nuevas formas de representatividad, de identidades colectivas y de diferentes formas de expresión de la ciudadanía, los Estados y sus políticas exteriores tienen una responsabilidad compartida.

1. El contexto internacional y los efectos de la globalización

La articulación mundial ha sido formulada como la integración en un solo sistema de diferentes niveles de relación. Los espacios políticos y económicos internacionales, regionales y nacionales se conciben como componentes de un

solo mercado y como compatibles entre sí. La globalización se considera alternativamente como una tendencia, una realidad o un objetivo. Si bien la tendencia es innegable, se está aún lejos de que se convierta en una realidad. Las economías nacionales y regionales mantienen vigencia práctica y en ellas se originan la mayoría de las políticas, regulaciones y normativas que rigen la vida económica nacional e internacional.

En diferentes análisis y discusiones se ha tendido a dar por supuesto que las diferentes opciones de relación o de integración son compatibles o complementarias entre sí. Se plantea que se estaría avanzando hacia un sistema de liberalización general de las relaciones económicas, y en particular de las comerciales, con vinculaciones crecientes a niveles regionales y subregionales. Sin embargo, no se han formulado explícitamente cuales son las condiciones necesarias para que tal compatibilidad sea posible.

La compatibilidad entre la integración regional y la liberalización creciente de la economía mundial ha sido recogida en la formulación del concepto de regionalismo abierto. Esta formulación, originada en la APEC (Foro de Cooperación Económica de la región Asia-Pacífico) ha sido adoptada y difundida en América Latina por la CEPAL. Según ella el regionalismo abierto consiste en «una interdependencia impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial general, acompañada de acuerdos de carácter preferencial».

El marco general, en el caso del comercio y sus temas conexos, sería la normativa de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Dentro de este marco se inscriben acuerdos regionales con diversos grados de exigencias, tales como la Unión Europea (UE), el TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) y APEC. Junto a cada uno de estos bloques regionales de significación mundial existirían, dentro de ellos o de manera independiente, grupos regionales, a veces con vínculos de mayor profundidad. Tal sería el caso de los países de la ASEAN (Asociación de Naciones del Sureste Asiático) y el propio TLCAN dentro de APEC y de los grupos subregionales de integración de América Latina y el Caribe, entre otros.

La compatibilidad entre distintos esquemas de integración o libre comercio, puede considerarse un supuesto o expresión de buenos deseos más que una realidad. Según la OMC, actualmente todos sus miembros participan en al menos un acuerdo diseñado para incrementar la liberalización del comercio de bienes o servicios, y se han identificado ochenta acuerdos regionales vigentes. De acuerdo a la propia OMC: «La proliferación de tales acuerdos, especialmente la tendencia aparente hacia la formación de áreas de libre comercio continentales han originado muchos temores sobre sus relaciones con el sistema multilateral de comercio. Éstos adoptan dos formas principales: la compatibilidad entre la liberalización regional y la multilateral y la posibilidad de fragmentación del sistema internacional de comercio a través del desarrollo de normativas divergentes».

La relación entre los bloques regionales y el mercado mundial no ha sido suficientemente dilucidada. El sistema multilateral de comercio se encuentra todavía en una fase incipiente de su desarrollo. Si bien los acuerdos de la Ronda

Uruguay y la creación de la OMC representaron avances significativos, quedan aún pendientes la instrumentación de lo acordado y el tratamiento de temas que requieren de mayores precisiones para que se pueda considerar que existe un sistema económico de carácter mundial, más aún valorando las dificultades iniciales planteadas en la Ronda Doha y el fracaso de la última reunión en Cancún en el 2003.

Por todo ello, parece claro que la agenda de las relaciones externas de las distintas regiones latinoamericanas es, inevitablemente, un reflejo de la multidisciplinariedad que caracteriza a la globalización. Definir posiciones de negociación y metas estratégicas únicamente en forma sectorial (en lo político, en lo comercial, en lo financiero, en lo cultural, por ejemplo), o en función de foros específicos (el hemisférico, el multilateral, y el regional), no sólo limita las potencialidades de las acciones sino que restringe su eficacia. Al igual que el acontecer internacional no está conformado por compartimentos estancos, las políticas exteriores no pueden plantearse de forma fragmentada.

En efecto, frente a la década pasada, el actual análisis y el proceso de toma de decisiones tiene la obligación de abarcar los aspectos «horizontales» de la agenda internacional. Problemas como el tratamiento de las asimetrías dentro de los Estados y el papel de los actores privados o no gubernamentales en el escenario económico global, son de naturaleza estructural, trascienden un área determinada, y requieren ser abordados con una visión integral y a largo plazo.

La configuración de los Estados y las nuevas reglas de juego entre el mercado, lo público, la estructura estatal y lo privado, determinan un nuevo papel del elemento estatal y de su responsabilidad pública respecto al conjunto de la ciudadanía, lo que puede suponer distintas opciones en las políticas públicas y, en todo ello, los distintos espacios y opciones de integración jugarán de forma decidida.

Asimismo, deberían prevalecer enfoques integrales en el momento de definir posiciones nacionales en el marco del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), donde no sería conveniente perder de vista que la idea de una zona de libre comercio hemisférica es tan sólo una pieza dentro del conjunto de elementos políticos, económicos y sociales que han conformado las Declaraciones Presidenciales de las Cumbres Americanas. La posibilidad de que en un futuro, no tan lejano, se celebren negociaciones multilaterales «intersectoriales» donde participen las empresas como principales protagonistas, desplazando a los gobiernos del papel central en las negociaciones, incita a visualizar nuevas relaciones entre sector público y sector privado en la formulación de las políticas interiores y exteriores.

La inserción exitosa de los países de América Latina y el Caribe en la economía globalizada dependerá de la competitividad de sus empresas y de sus exportaciones, de sus tasas de crecimiento, de las inversiones extranjeras que logre captar, y de su solvencia y credibilidad en los mercados de capital. Pero dependerá también de la calidad de sus políticas exteriores, de su capacidad para llevarlas a cabo en función de modelos de desarrollo propios, tomando como referencia fundamental la identidad singular de la región.

En el campo monetario y financiero internacional, la actual crisis sistémica y sus graves implicaciones para toda América Latina y el Caribe conducen a re-

flexionar y diseñar propuestas sobre el funcionamiento de las instituciones existentes desde los acuerdos de Bretton Woods. Cuestiones como la necesidad de disponer de mecanismos eficaces y confiables de alerta temprana, de encontrar un adecuado equilibrio entre aperturas y controles a los flujos de capital, de administrar las bonanzas y no sólo las recesiones, de definir e instrumentar «buenas prácticas» en la gestión de los sistemas financieros nacionales, dominarán la agenda financiera. Conjuntamente con el tratamiento técnico que se le seguirá dando a estos aspectos de las finanzas internacionales en los actuales períodos de crisis, desde un punto de vista político, será imprescindible considerar la gobernanza del sistema global.

La participación de América Latina y el Caribe en este debate, debería ser acorde con sus necesidades en materia de financiamiento del desarrollo y con los esfuerzos domésticos realizados, desde hace más de una década, para estabilizar y abrir sus economías. Las expectativas que han generado los modelos de apertura e inserción en la globalización, se enfrentan ahora con los costos derivados de la vulnerabilidad de las economías en desarrollo ante las turbulencias incontroladas del sistema.

En este sentido, más que en épocas anteriores, las políticas financieras y monetarias de los países latinoamericanos, no sólo articulan constantemente las necesidades internas con la gestión eficiente de los impactos externos, sino que también no pueden concebirse aisladas de las políticas comerciales, ni de las discusiones que se están desarrollando en torno al funcionamiento de instituciones como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

2. La apuesta de los Estados Unidos y los procesos hemisféricos de integración

La formación de un bloque comercial, económico y político americano constituye la esencia fundamental de la ambición integradora en el ámbito hemisférico. La propuesta del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) presentada por el presidente Clinton en la Cumbre de las Américas celebrada en Miami, en diciembre de 1994, formalizó este planteamiento, ya anunciado como «Iniciativa para las Américas» por el presidente Bush en 1990.

Hasta mediados de la década de los ochenta existía una clara diferenciación entre el espacio económico conformado por los países de América Latina y el Caribe, por una parte, y los países desarrollados del continente (Estados Unidos y Canadá), por la otra. Se partía del supuesto de que la integración era un proceso destinado a la complementación de las economías en desarrollo de la región con el objeto de fortalecer su desarrollo y su presencia en los mercados internacionales. Los países desarrollados del continente actuarían en tales mercados a través de los mecanismos multilaterales y no por medio de acuerdos preferenciales.

La creación del TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) modificó este panorama. La firma de un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá en 1989 estableció en el continente la figura de acuerdos preferenciales de comercio entre países desarrollados. Posteriormente, la incorporación de México y la firma del TLCAN introdujo la posibilidad de tales acuerdos

entre países de grados de desarrollo muy disímiles. En este Tratado el componente regional es preponderante, por sobre la similitud de grados de desarrollo.

La propuesta del ALCA extiende este enfoque a todo el hemisferio occidental (excepto Cuba). La dimensión e importancia que tiene esta área de comercio plantea como problema la relación entre la integración latinoamericana y la hemisférica y, en consecuencia, la articulación entre ambas y entre cada una de ellas y los acuerdos de integración subregionales plurilaterales y bilaterales ya existentes.

Para América Latina, el problema se presenta en términos simples y urgentes. El planteamiento del ALCA constituye en la práctica un asunto previo, su creación determina el carácter y posible alcance de todos los otros esquemas de integración regionales, e incluso el tipo de vinculación de los países o grupos subregionales con países o grupos extrarregionales. En otras palabras, definir el papel preponderante de los Estados Unidos en la integración continental y la relación de éste con el resto de los procesos en marcha.

La urgencia la confiere el hecho de que las conversaciones sobre el ALCA han adquirido un carácter formal y como resultado de ellas se inició en Santiago de Chile, en marzo de 1998 (en ocasión de la II Cumbre Hemisférica), un proceso que avanza de forma decidida (Declaración de Belo Horizonte) hacia la integración comercial y, también política.

La compatibilidad entre el ALCA y la integración latinoamericana y del Caribe es, en consecuencia, un problema por dilucidar en donde se decidirá el peso político de este bloque económico y el margen de autonomía política de cada proceso en relación con el ALCA. Esta tarea resulta compleja porque no se han determinado las características políticas que tendría el ALCA. Al respecto, sólo se han acordado principios muy generales. En la Declaración de la Reunión Ministerial Preparatoria del ALCA, celebrada en Belo Horizonte en mayo de 1997 se dice lo siguiente:

«Existe un significativo grado de convergencia sobre principios y temas claves:

El consenso constituye el principio fundamental en la toma de decisiones del proceso del ALCA, que procura preservar y promover los intereses esenciales de nuestros 34 países de manera equilibrada y comprensiva;

El resultado de las negociaciones del Area de Libre Comercio de las Américas constituirá un compromiso único comprensivo (single undertaking) que incorpora los derechos y obligaciones que se acuerden mutuamente.

El ALCA puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA;

El ALCA será congruente con los acuerdos de la OMC;

Los países podrán negociar y adherir al ALCA individualmente o como miembros de un grupo de integración subregional que negocie como una unidad;

Debería acordarse especial atención a las necesidades, condiciones económicas y oportunidades de las economías más pequeñas, a fin de asegurar su plena participación en el proceso del ALCA;

La necesidad de establecer una Secretaría administrativa temporal a fin de apoyar las negociaciones;

Se establece, a más tardar el año 2005, como fecha para la conclusión de las negociaciones».

La declaración de que «el ALCA será congruente con los acuerdos de la OMC» significa que tales acuerdos constituirían el marco mínimo de referencia para el establecimiento de un área de libre comercio continental. Pero parece claro que los acuerdos podrán abarcar campos más amplios que los acordados en la OMC y no sólo comerciales sino esencialmente políticos. El precedente del TLCAN, que es un punto de referencia obligatorio para el ALCA, indicaría que por lo menos en algunas áreas se intentaría una normativa más ambiciosa que la del sistema multilateral de comercio. Sin embargo, también se ha planteado que las negociaciones para el establecimiento del ALCA serían mucho más sencillas y expeditas si se limitaran a temas de liberación del comercio de bienes y servicios y se atuvieran a la normativa emanada de la OMC con respecto a otros asuntos, no extender los acuerdos a una cooperación política buscada por Estados Unidos.

Esta última posición que defiende el ALCA como un proceso de integración estrictamente comercial, refleja el temor de que los países de mayor poder de negociación dentro del ALCA —en concreto, los Estados Unidos de América— pudieran utilizar el marco regional para establecer precedentes y ensayar acuerdos que luego se intentarían internacionalizar en el sistema interamericano, principalmente por medio de la OEA. Esta posibilidad muestra el grado de interrelación que puede darse entre las modalidades de articulación comerciales y estrategias políticas continentales.

El punto de consenso según el cual «el resultado de las negociaciones del ALCA constituirá un compromiso único comprensivo (single undertaking)» podría significar que los países que no se incorporen plenamente correrían el riesgo de quedar marginados en el comercio y en las relaciones políticas hemisféricas, que para la mayoría de ellos son vitales. En consecuencia, a pesar de que también se ha acordado que «el consenso constituye el principio fundamental en la toma de decisiones del proceso del ALCA», si se llega a acuerdos en los cuales algún país o grupo de países no participe, el equilibrio actual en las relaciones hemisféricas podría verse afectado.

El principio de acuerdo único, además, afectaría el alcance de los acuerdos regionales actualmente existentes, por lo menos en la medida en que significaría un marco de referencia dentro del cual deberían inscribirse las acciones futuras de cada uno de ellos. El consenso en torno a que «el ALCA puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA», implica que en los ámbitos cubiertos por el ALCA, prevalecerían sobre los acuerdos bilaterales y subregionales.

Adicionalmente a estos principios formales, el simple hecho de que uno de los grupos subregionales que participarían en el ALCA (el TLCAN) represente el 87% del producto hemisférico y el 83% de su comercio exterior permite suponer que la gravitación de las prácticas y normas de ese acuerdo sería decisiva en la conformación de un bloque político y comercial hemisférico.

Una definición sobre el punto de consenso que permite «negociar o adherir al ALCA individualmente o como miembros de un grupo de integración subregional que negocie como una unidad» resulta vital para determinar el poder de

negociación de los países y subregiones. Se ha afirmado a lo largo del proceso iniciado en la Cumbre de Miami, que el ALCA estará basada en los acuerdos subregionales y bilaterales existentes, si es que los países interesados hacen valer dicho criterio.

Inicialmente se planteó la posibilidad de que el ALCA pudiera conformarse mediante la ampliación del TLCAN con la incorporación paulatina de países de América Latina y el Caribe. La idea fue abandonada debido a que ello significaba la subordinación de antemano a la normativa del TLCAN y la fragmentación de los esquemas y acuerdos de América Latina y el Caribe. También porque el acceso sucesivo a esta área de libre comercio, además de ser difícilmente desarrollada, podía significar la marginación, o al menos una fuerte desventaja competitiva, para quienes lo hicieran tardíamente. Esta perspectiva, sin embargo, no ha sido desechada totalmente. Actualmente está formalmente planteado el ingreso de Chile al TLCAN. Las negociaciones al respecto se han demorado debido a que el ejecutivo estadounidense no ha logrado autorización para negociar en bloque o por la llamada vía rápida (*fast track*) los términos del ingreso de ese país.

El caso de Chile es ilustrativo de las disyuntivas que se presentan a los países de la región. En el tiempo transcurrido entre la invitación formal para su incorporación al TLCAN y el posible inicio de las negociaciones del ALCA, Chile ha firmado acuerdos de complementación económica con el MERCOSUR y de libre comercio con Canadá, además de un acuerdo de «cuarta generación» con la Unión Europea. De tal manera que bien pudiera acudir a las negociaciones sobre el ALCA, individualmente; en conjunto con los países del MERCOSUR, según se acordara en la Cumbre de Asunción, como participante del TLCAN o como signatario de un acuerdo bilateral con Estados Unidos. También cabe la posibilidad de que en caso de demorarse el inicio de las negociaciones del ALCA, la incorporación de Chile al TLCAN siga un curso propio e independiente, lo que significaría la existencia de dos vías paralelas para acceder al ALCA. Cabe señalar que otros países han planteado la posibilidad o el deseo de su acceso al TLCAN.

Respecto a la posibilidad de negociar y adherir al ALCA individualmente o como miembro de un grupo subregional, Estados Unidos ha manifestado que lo harían individualmente. Con ello se desestima la posibilidad de que el TLCAN negocie formalmente como grupo. Pero también se descarta la posibilidad de que se consideren modificaciones a ese Tratado.

Es bastante probable que los miembros del MCCA y de CARICOM decidan, en cada caso, negociar y adherir al ALCA como grupos subregionales. Esto les facilitaría acogerse al consenso de acuerdo al cual «debería acordarse especial atención a las necesidades, condiciones económicas y oportunidades de las economías más pequeñas, a fin de asegurar su plena participación en el proceso del ALCA».

El MERCOSUR viene actuando unificadamente en las sucesivas reuniones de los grupos de trabajo y reuniones ministeriales con vistas al ALCA. En la Cumbre de Asunción se acordó sumar a Chile y Bolivia en esta posición negociadora conjunta. Resta por ver si las negociaciones que actualmente lleva a

cabo con la Comunidad Andina arroja resultados antes del lanzamiento de las negociaciones del ALCA. Este hecho, entre otros, obliga a considerar la posible articulación de los procesos regionales de integración, en forma interrelacionada con la perspectiva de creación de un bloque de comercio continental con un liderazgo político decidido por parte de los Estados Unidos.

3. Comparación entre ALCA y ALCSA

Resulta necesario aclarar las relaciones entre la integración latinoamericana y el proceso hemisférico. Actualmente ambos están planteados en términos de creación de zonas de libre comercio. Pero, en el caso del Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA), el libre comercio se considera como un paso de tránsito hacia la creación de un mercado común, no así en el caso de la integración hemisférica (ALCA), que resultaría de la suma de distintas zonas de libre comercio, en donde el único que tendría acuerdos directos o indirectos con el resto de los Estados serían los Estados Unidos.

La fecha límite prevista para la conclusión de las negociaciones del ALCA es «a más tardar el año 2005». Como se dijo anteriormente, bajo ciertos supuestos para esa fecha los países de América Latina y el Caribe podrían haber logrado la creación de hecho de una zona de libre comercio, sobre la base de acuerdos bilaterales y subregionales. En tales circunstancias, la concreción de los acuerdos alcanzados por los países de América Latina y el Caribe, su vigencia y funcionamiento efectivo, constituiría un punto de referencia inevitable para las negociaciones del ALCA.

Al respecto, debe tomarse en cuenta que dichos avances tendrían lugar simultáneamente con las negociaciones hemisféricas y, en consecuencia, se produciría una interacción —implícita o explícita— entre los acuerdos latinoamericanos y los interamericanos.

El contenido de las negociaciones entre países de América Latina y el Caribe y el cumplimiento de lo acordado en ellas —y en instrumentos anteriores actualmente en vigencia— también tendrá gravitación sobre su capacidad de negociación en temas tales como el comercio de servicios, el tratamiento a las economías más pequeñas y relativamente menos desarrolladas, los movimientos de personas y de capitales, las normas laborales y ambientales, o la solución de controversias.

En los debates en torno a la formación de un área de integración hemisférica se ha contrapuesto los esquemas del ALCA y ALCSA. En el primero, la presencia de los países más desarrollados, en particular los Estados Unidos, sería dominante y las diferencias económicas, políticas y sociales entre sus miembros constituirían cuestiones decisivas. En contraste, el ALCSA sería un acuerdo entre países en desarrollo con una tradición cultural común. Otra diferencia estaría dada por el hecho de que mientras en el ALCA se consolidarían decisiones políticas de gran peso y corrientes de comercio significativas para todos sus países miembros, con el aval de los Estados Unidos, en el ALCSA las decisiones políticas son limitadas y los intercambios comerciales entre algunos de ellos, de es-

casa significación. En tal caso, el desafío sería promover las condiciones necesarias para crear instituciones políticas en los distintos espacios de integración (Comunidad Andina de Naciones, MERCOSUR, CARICOM, Mercado Común Centroamericano) y también nuevas corrientes comerciales.

Debido al tamaño relativo de la economía de Brasil en el ámbito suramericano, muchos analistas han enfocado la contraposición entre el ALCA y ALC-SA como una entre dos polos dominantes: Estados Unidos de una parte, y Brasil de otra; en términos más generales entre el TLCAN y el MERCOSUR como los focos respectivos.

La contraposición puede tener sentido en términos de liderazgo político y económico, porque el proceso de integración suramericana, e incluso latinoamericana, difícilmente pudiera tener éxito sin la participación activa de Brasil. De hecho, históricamente los avances y retrocesos de la integración regional han estado asociados con la actitud de Brasil hacia ellos. Ya en 1993, Gabriel Valdés, ex Canciller de Chile, adelantándose en diez años al discutido liderazgo nuevo de Brasil buscado por el gobierno de Lula, afirmaba: «No habrá integración en América Latina, si Brasil no asume una posición de iniciativa que le permita compartir su desarrollo con el de los demás países de Sudamérica, con ventajas para todos».

En términos políticos y también económicos, sin embargo, el papel que pudieran desempeñar Estados Unidos o Brasil es muy diferente: para el primero es más que evidente que el proceso de integración supone la conformación de un bloque económico que le permitirá afrontar los nuevos objetivos geo-económicos y comerciales en el siglo XXI; para el segundo, supone un esfuerzo en la actividad económica y comercial con el resto de los países del continente y un desgaste político y diplomático inevitable. Mientras los Estados Unidos son el principal socio comercial y el país de mayor inversión extranjera en muchos países del área, no ocurre lo mismo con Brasil. Por otra parte, mientras la mayoría de las economías latinoamericanas han evolucionado en función de las necesidades del mercado estadounidense. Aún con todo, el protagonismo activo de Brasil sería un liderazgo entre naciones menos diferentes y con problemas más afines, lo que posibilitaría diversificar la dependencia a los Estados Unidos dentro del ALCA y permitiría una sensibilidad diferente en el ámbito de la integración política y social.

La falta de atención al problema de las asimetrías en grados de desarrollo en América Latina y el Caribe podría poner en riesgo las aspiraciones de formación de un mercado común latinoamericano. Actualmente, las relaciones políticas y económicas de los países de Centroamérica y el Caribe están orientadas principalmente hacia los mercados de los países industrializados y hacia los Estados Unidos de América y el TLCAN. La presencia de los otros países latinoamericanos en las economías relativamente más pequeñas sólo sería significativa si otorgan a estas últimas un tratamiento por lo menos similar al que reciben del Canadá, Estados Unidos y la Unión Europea. Al respecto, puede mencionarse la política de Colombia, Venezuela y México, expresada en los acuerdos bilaterales y la participación activa que han tenido en la Asociación de Estados del Caribe, así como también el Pacto de San José, por medio del cual México y Vene-

zuela financian parte de la factura petrolera de los países centroamericanos y algunos del Caribe. Si en la conformación del ALCSA no se toman en cuenta las necesidades de los países relativamente menos desarrollados, la posible extensión regional de su ámbito de aplicación sería sumamente dificultosa. Además, se crearía una situación ambigua respecto a las relaciones de Colombia y Venezuela con los países del Caribe y Centroamérica. Por otra parte, la creación en América Latina de mecanismos efectivos y con cierto sentido de permanencia que tomen en cuenta las diferencias de grado de desarrollo relativo, pudiera ser un precedente positivo para la región en las negociaciones del ALCA.

III. LOS OBJETIVOS POLÍTICOS DEL ALCA Y LA REPERCUSIÓN EN LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS

El Proceso de *Cumbres de las Américas* tiene tanto principios políticos como elementos institucionales. Los principios políticos del proceso dictan que éste debe incluir a las naciones de las Américas que tengan gobiernos elegidos democráticamente, que operen con economías de mercado libre, que lleven a cabo negociaciones internacionales multilaterales con bases igualitarias y aquellos que tomen decisiones por consenso. Los elementos institucionales son los mecanismos y órganos a cargo del proceso, toma de decisiones, y seguimiento.

Una de las iniciativas más importantes que surgieron de la Cumbre de Miami es que el ALCA debería proveer un acceso libre al mercado de bienes y servicios para todo el continente. Se decidió que las negociaciones para un ALCA no deberían concluir mas tarde del año 2005. A fin de poder llevar a cabo esa ambiciosa área de comercio se creó un Comité Tripartito, formado por el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización de Estados Americanos y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, para proveer ayuda técnica y cooperar en la preparación de documentos requeridos para el proceso de negociaciones.

Otra importante iniciativa emanada de la Cumbre de Miami fue la inclusión de una propuesta del Presidente de Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada, de convocar a una Cumbre especializada en Desarrollo Sostenible a celebrarse en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en 1996. Los objetivos de esta Cumbre especializada eran establecer una visión común para el futuro de acuerdo a los conceptos de desarrollo sostenible y ratificar los principios suscritos en la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro, Brasil en 1992.

La largas y complejas negociaciones multilaterales incluían el flujo de información de un importante contingente de organizaciones de la sociedad civil que, con el liderazgo de un Comité Técnico, elaboraron una propuesta para el desarrollo sostenible, presentada a los Estados miembros de la OEA para su consideración y discusión. Las negociaciones sobre la eventual Declaración y Plan de Acción en la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra, fueron complejas debido a las diferentes posiciones en cuanto al concepto de Desarrollo Sostenible se refiere. Por un lado, algunos países insistieron en la importancia del medio ambiente como un tema independiente. Otros países sugirieron la incorporación de

las dimensiones ambientales dentro de una visión para el desarrollo integral. De la conciliación de estos dos puntos de vista a través del consenso, surgieron la Declaración y el Plan de Acción de Santa Cruz el 7 y 8 de diciembre de 1996. El Plan de Acción incluía iniciativas en las siguientes áreas: salud y educación; agricultura y servicultura sostenible; ciudades y comunidades sostenibles; recursos hídricos y áreas costeras; así como también energía y minerales.

El consenso general sobre el concepto de incluir elementos económicos, sociales y ambientales dentro de un entendimiento del desarrollo sostenible fue, tal vez, el logro más importante de la Cumbre de Bolivia. También se logró consenso en otras cuestiones como recursos financieros, transferencias de tecnología, división de responsabilidades, cooperación y Bio-diversidad entre otros.

Las negociaciones para la Declaración y el Plan de Acción se llevaron a cabo en reuniones del Grupo de Revisión de la Implementación de las Cumbres (GRIC) con el apoyo de la Organización de Estados Americanos, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Se le dio más énfasis a las políticas sociales y a otros asuntos esenciales de la agenda Interamericana, como por ejemplo, también se discutió la forma de consolidar y mejorar la calidad de la democracia, el respeto por los derechos humanos y el camino para un Área de Libre Comercio de las Américas. Como resultado de estas deliberaciones surgió la Declaración y el Plan de Acción de Santiago el cuál contenía 27 iniciativas, cada una de ellas reflejaba las preocupaciones de los diferentes países. Se agrupó a las iniciativas en los siguientes temas:

- Educación, el tema principal de la Cumbre.
- Preservación y Fortalecimiento de la Democracia.
- Integración Económica y Libre Comercio.
- Erradicación de la pobreza y discriminación.

Una de las iniciativas de la sección de «Seguimiento de Cumbres de las Américas» del Plan de Acción le asignó a la OEA la responsabilidad de mantener «la memoria institucional del proceso y de proveer apoyo técnico al Grupo de Revisión de la Implementación de las Cumbres (GRIC)».

Uno de los pasos de mayor efecto sobre los Estados de la Segunda Cumbre de las Américas es que sienta las bases para la institucionalización de la Cumbre como un proceso. Entre otras cosas, la sección sobre seguimiento en el Plan de Acción adoptado en la Cumbre de Santiago, compromete a los Jefes de Estado y de Gobierno para que continúen reuniéndose en forma periódica profundizando en la cooperación y en el entendimiento entre los países de las Américas.

En marzo de 1995 el gobierno estadounidense creó el Grupo de Revisión e Implementación de la Cumbre (GRIC), con el fin de coordinar y revisar la puesta en marcha de los distintos objetivos previstos en el Plan de Acción de Miami. Este grupo estaba conformado, en un principio, por países representantes de regiones, y posteriormente por representantes de todos los países del hemisferio. La presidencia del Grupo la ejerció Estados Unidos, por ser el país anfitrión de la Cumbre de Miami y, a partir de marzo de 1997, Chile asumió la presidencia

por ser el país anfitrión de la II Cumbre de las Américas. Posteriormente, la presidencia estuvo a cargo de Canadá, anfitrión de la III Cumbre de las Américas.

El GRIC tiene la responsabilidad de informar anualmente a los Ministros de Relaciones Exteriores sobre el progreso logrado en el cumplimiento del Plan de Acción. Éstos, revisan la información en las Sesiones Ordinarias de la Asamblea General de la OEA. bajo la dirección de los Ministros de Relaciones Exteriores, el GRIC es responsable de preparar la siguiente Cumbre, teniendo en cuenta las contribuciones de los organismos pertinentes de la OEA y de los otros Organismos Internacionales involucrados.

De igual forma, se invita a representantes de alto nivel de la Organización de los Estados Americanos (OEA), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL) y el Banco Mundial, para apoyar a los gobiernos que participan en el GRIC en el seguimiento de los compromisos adquiridos en la Cumbre y para lograr, al mismo tiempo, una mayor coordinación y eficiencia de estas instituciones en la tarea mencionada.

Paralelamente con las reuniones del GRIC, hay un mecanismo de seguimiento de las Cumbres dentro de la estructura política de la Organización de los Estados Americanos: la Comisión Especial de Gestión de Cumbres Interamericanas (CEGCI). Esta Comisión vinculada al Consejo Permanente dentro de la Organización, recibe los informes de las unidades y oficinas internas que tienen a su cargo la ejecución de los diversos mandatos emanados de las distintas cumbres. La Comisión tiene una responsabilidad ante la Asamblea General de la OEA, por medio de su Consejo Permanente y sirve de foro para la participación de la sociedad civil en el proceso de Cumbres.

El cumplimiento y puesta en marcha de los mandatos de las Cumbres de Miami, Santa Cruz, Santiago y Quebec, implica un margen de movimiento estrecho tanto para los Estados como para los distintos espacios de integración: el modelo de Estado parece claramente definido. Como se resalta mas arriba, las acciones multilaterales son revisadas tanto por el GRIC como por el CEGCI. Cada país emprende y revisa, en forma individual, los programas nacionales; y provee información al GRIC.

El Plan de Acción de Santiago estableció que las Organizaciones Internacionales, de acuerdo a las decisiones de la Cumbre, tendrían responsabilidades en el cumplimiento de los mandatos del proceso, como corresponda. Además de la OEA, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización Panamericana de la Salud y el Banco Mundial fueron consideradas como las principales organizaciones multilaterales involucradas en el desarrollo de los diversos temas específicos de la Cumbre. La OEA tendría la responsabilidad de operar como mecanismo de registro, «memoria institucional del Proceso y de proveer apoyo técnico al GRIC».

El peso de los ámbitos institucionales pasó a ser aún más relevante después de la Cumbre de Quebec y en su Plan de Acción insta a los organismos internacionales a coordinar su trabajo e involucrarse en todas las etapas del Proceso de Cumbres. En respuesta a este mandato, los organismos internacionales (OEA,

BID, OPS, CEPAL) firmaron una Carta de Entendimiento con el objeto de lograr una mayor coordinación en el apoyo a la puesta en marcha y seguimiento de los mandatos de las cumbres de las Américas. Mediante esta Carta de Entendimiento se estableció una instancia de coordinación e información permanente entre dichos organismos que también contará con la participación del Banco Mundial. Posteriormente, también se invitó al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), a la Corporación Andina de Fomento y a los Bancos Subregionales del Caribe y Centroamérica a participar de esta instancia de coordinación.

Por medio de esta instancia de coordinación, se creó un Grupo de Trabajo conjunto de los mencionados organismos que se reúne periódicamente para realizar la planificación de actividades conjuntas e intercambiar información sobre programas, proyectos y actividades relacionadas al cumplimiento de mandatos de la Cumbre de Quebec. La Oficina de Seguimiento de Cumbres de la OEA es la Secretaría de dicho Grupo de Trabajo.

En la Cumbre de Miami, los Jefes de Estado y de Gobierno le asignaron mandatos a la OEA en áreas en donde existían posiciones muy diferentes entre los participantes. Estos mandatos incluían drogas, corrupción, terrorismo, seguridad hemisférica, y desarrollo sostenible y medio ambiente. La OEA aceptó estos mandatos y los incorporó a su agenda como temas prioritarios.

La Organización ha participado en la puesta en marcha de 13 de las 23 iniciativas acordadas en Miami. Una descripción detallada de las acciones de la OEA en la consecución del Plan de Acción puede encontrarse en el *«Informe del Presidente de la Comisión Especial de Gestión de Cumbres Interamericanas sobre las acciones de la OEA sobre la implementación y el apoyo a los mandatos de la Cumbre de las Américas»* de diciembre de 1997. El Secretario General de la OEA presentó un informe detallado a los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Segunda Cumbre de las Américas, sobre el progreso realizado en la consecución de los objetivos previstos en el Plan de Acción de Santa Cruz.

El efecto del proceso del ALCA sobre los Estados es de gran significación y afecta a todos los ámbitos estatales, cuando se lanzó el proceso del ALCA, fue recibido con una mezcla de entusiasmo y escepticismo. Los entusiastas tenían muchas razones para serlo, para algunos países el ALCA serviría para restablecer los incentivos al comercio y a la inversión erosionados por el acceso preferencial de México al mercado estadounidense como consecuencia del TLC. Para otros, aún cuando los incentivos comerciales y de inversión no eran tan obvios, el ALCA aparecía como un seguro de acceso a un mercado muy importante y como un mecanismo para consolidar las reformas económicas y mejorar las expectativas en torno a la estabilidad y previsión en el marco de las distintas políticas públicas. Más aún, muchos gobiernos vieron en el ALCA una oportunidad para fortalecer las relaciones hemisféricas que permitiría un compromiso norteamericano más amplio en la región.

Pero las posiciones más pesimistas, las divergencias de agenda, intereses y percepciones, las asimetrías de tamaño y niveles de desarrollo y los problemas de credibilidad que enfrentaban los negociadores estadounidenses daban suficiente motivo para el escepticismo. No obstante, muy rápidamente quedó en

evidencia que la marcha del ALCA sería altamente dependiente del ímpetu y el compromiso de las distintas administraciones en los Estados Unidos. Aún cuando el fracaso de la Administración Clinton en obtener la autorización para la «vía rápida» del Acuerdo, afectó a la credibilidad y a la verdadera voluntad estadounidense en el proceso, la percepción de que los intentos para bloquear las negociaciones tendrían una baja probabilidad de éxito si se modificaban las condiciones internas en Estados Unidos, creó las condiciones para desarrollar una posición constructiva de negociación basada en la identificación de una agenda positiva. En otras palabras, la admisión de los costos potencialmente altos asociados a una estrategia de bloqueo o aislamiento en la eventualidad de un mayor compromiso norteamericano, así como la necesidad de construir coaliciones más amplias para encarar las negociaciones, condujeron a los Estados latinoamericanos a una posición más constructiva producto de lo que era inevitable: prepararse para negociar.

A medida que las etapas preliminares del proceso del ALCA fueron quedando atrás, los insumos técnicos y la consistencia en la identificación de una agenda se hicieron más problemáticos. Así, los funcionarios oficiales se vieron crecientemente confrontados con la necesidad de identificar prioridades nacionales y evaluar los costos y beneficios de opciones y compromisos alternativos. A lo largo de este proceso los participantes fueron desarrollando un proceso de aprendizaje mutuo basado en la interacción reiterada. Los gobiernos también se vieron presionados a aumentar la transparencia, a enfocar cuestiones que de otra manera podrían haber quedado desatendidas, y a encarar la puesta en marcha de compromisos multilaterales que, en otras circunstancias, habrían quedado simplemente en el papel.

El ritmo futuro del ALCA probablemente se verá influido por las negociaciones multilaterales. Durante los años iniciales de las negociaciones hemisféricas muchos gobiernos se vieron inclinados a posponer definiciones en la expectativa de que una nueva rueda de negociaciones comerciales multilaterales desviaría la atención desde el proceso hemisférico. Más aún, algunos creían que una nueva rueda de negociaciones ayudaría a clarificar la «nueva agenda» sobre inversiones, protección de la propiedad intelectual y comercio de servicios. También se esperaba que una nueva ronda, clarificara el tratamiento de temas destacados, como son las cuestiones laborales, ambientales, de participación de la sociedad civil, modernización del aparato administrativo, etc. Sin embargo, en el actual estancamiento del proceso ALCA, los foros regionales pueden volverse más funcionales, particularmente para jugadores globales que encuentran dificultades para promover su propia agenda en el ámbito multilateral.

En efecto, si la agenda global continúa desplazándose desde los temas de naturaleza económica y comercial hacia a otros de mayor contenido político-estatal, los ámbitos regionales pueden convertirse en escenarios más apropiados para la negociación. Aún con todo, es inevitable admitir que en estas diversas y complejas reformas de los Estados la contribución decisiva, tanto en términos de compromiso como de liderazgo, quedará en manos de Estados Unidos.

Recientemente, la administración Bush ha señalado la posibilidad de recurrir a acuerdos bilaterales con países latinoamericanos, en el caso de que las nego-

ciaciones del ALCA enfrenten obstáculos insalvables, o avancen con excesiva lentitud de acuerdo a la visión imperante en Washington. Este «arranque» bilateralista en plenas negociaciones hemisféricas no parece ser mera retórica. Por una parte, ya existen negociaciones bilaterales entre varios países del hemisferio, como las mantenidas por los Estados Unidos con Chile; o también Canadá con Costa Rica. Por otro lado, a pesar de los avances del ALCA, la mayor parte de la negociación sustantiva en este ámbito político y social, aún está por venir, y no es seguro que, llegado el momento, finalmente se alcance un acuerdo.

El peso político que el proceso del ALCA adquirió en la última Cumbre de Quebec, así como un cambio respecto a un protagonismo hemisférico nuevo por parte de Brasil que el presidente Lula está imprimiendo desde su llegada a la presidencia en 2003, puede generar nuevas dificultades en las negociaciones. Todo esto permite anticipar que es muy probable que la alternativa bilateral permanezca activa para los Estados Unidos, ya sea como un recurso frente a la emergencia de dificultades o, también, como una forma para avanzar de manera más efectiva en los ámbitos prioritarios establecidos en su propia agenda. En este contexto y llegado el caso, no hay duda que la concesión de una eventual *Trade Promotion Authority* (*fast track* con un nuevo nombre) podría aumentar el poder de negociación de la administración estadounidense en el plano hemisférico o en el bilateral.

En cualquier caso, lo más probable es que por lo menos hasta mediados del año 2004 la alternativa bilateral siga presente como una hipótesis (reforzada por las negociaciones en curso con Chile). Por lo que hace al proceso hemisférico, el segundo trimestre del año próximo marcará un momento fundamental en las negociaciones, ya que para entonces deberá definirse los métodos y modalidades de las negociaciones de acceso a los mercados en varios GNs y se iniciará el intercambio de concesiones propiamente dichas. Además de eso, para fines del primer semestre de 2002 ya deberá estar claro el grado de cobertura y la extensión de los compromisos en temas centrales para las exportaciones de Brasil y el MERCOSUR, como son la agricultura, los subsidios y los derechos *anti-dumping*.

El principal interrogante acerca del futuro del ALCA y la posición de los Estados latinoamericanos en estas cuestiones políticas es el margen existente en este proceso para negociar un acuerdo más balanceado que la simple adopción de una agenda unilateral. Para responderlo será necesario clarificar en qué medida el MERCOSUR será capaz de superar los conflictos más recientes, consolidándose como un interlocutor regional con alguna capacidad de, si no equilibrar el «campo de juego», al menos contribuir a darle forma a la agenda de negociaciones y a su resultado final. El impacto de las negociaciones hemisféricas sobre la dinámica de negociación en el MERCOSUR y, lo que es tal vez más importante, sobre las visiones dominantes en los países del MERCOSUR acerca del proyecto de integración subregional no parecen dar margen para expectativas muy optimistas. De hecho, parece cada vez más evidente que el ALCA ha comenzado a ejercer una poderosa presión centrífuga sobre el MERCOSUR, que es producto no tanto de una eventual incompatibilidad entre los dos proyectos de integración, como de las fragilidades internas y de las crisis internas por las que atraviesan estos países.

La consolidación de espacios políticos institucionalizados en los distintos espacios de integración, especialmente del MERCOSUR, de la Comunidad Andina de Naciones, y del SICA, determinará el margen de autonomía de estos procesos respecto al ALCA, lo que es sinónimo del margen de autonomía e independencia con el que pueden contar los Estados en sus políticas interiores y en los principales objetivos de sus políticas públicas.

IV. LA DIMENSIÓN POLÍTICA Y SOCIAL EN LA INTEGRACIÓN: EL «ESPÍRITU DE MIAMI» *versus* LA «IDEA EUROPEA»

Los niveles de articulación entre esferas de relación continental, descritos en los epígrafes anteriores, son completamente interdependientes. Las acciones y decisiones que se adoptan en cada uno de ellos, afecta a las que pueden tomarse en los otros y todos inciden en el desarrollo de la vida política y de las economías nacionales.

En los extremos se encuentran, por un lado, la inserción plena a la economía mundial y por otra, la autarquía económica y la especificidad política nacional que influyen de forma decidida en los distintos objetivos nacionales y establece las condiciones de desarrollo dentro de los procesos de integración. Cada uno de esos ámbitos puede asociarse con conceptos que actualmente se utilizan como puntos de apoyo para el análisis y para la concertación de acciones continentales.

En el caso de los países de América Latina y el Caribe, estos puntos de referencia tienen implicaciones diferentes para la adopción de las decisiones políticas respecto a los procesos de integración pero la preponderancia económica es incontestable. La globalización es un proceso sobre el cual los países individuales tienen muy poca capacidad de influencia, mientras que los procesos políticos internos propician, cada vez más, una aceptación inevitable de las dinámicas globalizadoras continentales y mundiales.

La democracia es la forma generalizada de gobierno en América Latina y el Caribe desde mediados de los años ochenta. Los procesos de integración de la región han incorporado el concepto de democracia entre sus valores fundamentales. En los acuerdos de asociación del MERCOSUR con Chile y Bolivia se introdujo formalmente una cláusula en la que se exige la vigencia del régimen democrático como requisito de participación. En las negociaciones entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina se discute incorporar una disposición en el mismo sentido. En las declaraciones presidenciales de los diferentes grupos subregionales se menciona reiteradamente el carácter democrático de sus integrantes y en el foro político de la región —el Grupo de Río— esta forma de gobierno constituye un requisito de admisión. En el ámbito hemisférico, la Declaración de la Cumbre de Miami destaca que la democracia constituye la base fundamental para la formación de una Zona de Libre Comercio de las Américas.

Los presidentes de América Latina y el Caribe, en la reunión del Grupo de Río celebrada en Asunción, Paraguay, el 23 de agosto de 1997, declararon: «Estamos convencidos de que la democracia representativa es el fundamento de la

legitimidad para la paz, la estabilidad y el desarrollo de la región, así como para el proceso de integración hemisférica en que se encuentran comprometidos nuestros países».

La integración entre países democráticos, como ocurren en todo los casos —especialmente en la UE—, se trata de procesos que, aún conteniendo elementos de supranacionalidad, su legitimidad proviene de las entidades nacionales que lo conforman. En el caso concreto de la ciudadanía latinoamericana no se considera a la integración —tal como se ha afirmado en innumerables oportunidades— un fin en sí misma porque se la concibe como un medio para lograr un mayor desarrollo social, económico, una presencia internacional más sólida o un intercambio cultural más intenso. Como ocurre en todos los casos, si la integración no cumple con tales requisitos corre el riesgo de perder apoyo en las sociedades de los países involucrados.

En América Latina y el Caribe, la integración no ha surgido como respuesta a una situación política crítica, esto es la diferencia respecto a la integración europea, siempre considerada como el mejor modelo de referencia. En Europa, el Movimiento Europeo fue una respuesta a la situación de desastre una vez acabada la Segunda Guerra Mundial y se concibió con el objeto de «hacer que los horrores de la guerra no se volvieran a repetir». El espíritu funcional y funcionalista uniendo intereses y sectores productivos, comerciales y económicos fue el «motor» fundamental y, en donde, la integración política se incorpora de forma institucional treinta años después de firmado en 1957 el Tratado de la Comunidad Económica Europea (CEE). Aún con todo, los valores democráticos compartidos han sido uno de los requisitos fundamentales para el avance del proceso.

En el hemisferio americano no han estado presentes tales factores de cohesión; en el ámbito de los principios políticos si bien se puede observar cierta correlación entre los avances de la integración y la defensa de los valores democráticos, una defensa del principio de no-intervención en los asuntos internos de otros países —de fuerte raigambre en América Latina, en algunos casos mal entendido y desigualmente aplicado— ha tenido influencia en esta situación. Esto ha permitido que en varias oportunidades hayan coexistido gobiernos democráticos y gobiernos autoritarios en un mismo esquema de integración, con las limitaciones que ello implicaba sobre la naturaleza y los alcances del proceso.

Sin embargo, un objetivo político que ha estado presente en el proceso de integración latinoamericano es el logro de cierta autonomía de la región y de los países que la conforman frente a terceros, incluso muy cercanos, pero esta interiorización que asociaba integración a independencia y autonomía se realizó más de forma nacional que comunitaria. Los grados de autonomía de los países han dependido más de sus propias posiciones que de las asumidas por grupos de países. El mismo hecho, recién mencionado, de la coexistencia en algunos procesos de integración de regímenes de carácter diverso ha inhibido la adopción de posiciones políticas coordinadas por parte de ellos. Incluso, cuando se han expresado opiniones conjuntas se han utilizado foros distintos a los de la integración, en gran parte por dos factores que afectaron negativamente, en primer lugar, por un intento de no sobrecargar a los instrumentos de integración con te-

mas de carácter más político; en segundo lugar, porque los distintos marcos de integración se encontraban más distantes del «necesario control político» —especialmente durante la Guerra Fría— que la Organización de Estados Americanos (OEA).

La ausencia de elementos de cohesión supranacionales ha determinado que la integración se oriente en función exclusiva de las exigencias de las economías y sociedades nacionales, sin existir un programa de gobierno, ni tampoco un proyecto abierto en común. El proceso de integración tenía y, también en gran parte ahora es así, tiene sólo un carácter estrictamente instrumental de los intereses internos. En otras palabras, procesos de integración que resultan de la suma matemática de los intereses nacionales que lo conforman en donde no existen criterios supranacionales por encima de los Estados, ni factores de solidaridad interior, ni de distribución equitativa de las cargas y beneficios. En donde, por otra parte, los intereses electorales con un peso político determinante son poco o nada conciliables con las decisiones o posiciones que han de adoptarse en el proceso de integración.

En honor a la ponderación y a la prudencia a la hora de realizar críticas respecto a los procesos latinoamericanos o de extrapolar exageradamente modelos integradores, es necesario señalar que en el caso europeo estos elementos se han ido incorporando, no sin dificultades y divisiones siempre presentes, a lo largo de cincuenta años.

En la medida en que los procesos de integración avancen y tengan una mayor incidencia en la actividad política, económica y social de cada uno de los países la opinión pública deberá adoptar posiciones concretas en torno a ellos. La posibilidad de que las comunidades se expresen sobre las cuestiones fundamentales de la integración exige que se mantenga un grado de flexibilidad para adoptar diferentes orientaciones de las distintas políticas sin poner en peligro el esfuerzo conjunto. Este es un problema que hasta ahora no ha sido abordado suficientemente.

En las dos épocas de avances significativos en el proceso de integración latinoamericana —los años sesenta y los años noventa— los acercamientos entre países han estado ligados a un modelo determinado de política económica. Pero en cada caso a un modelo diferente. En los años sesenta se trataba de la ampliación de mercados mediante una regionalización de las políticas de industrialización y sustitución de importaciones que se llevaban a cabo en el ámbito nacional. En la década de los noventa han sido las políticas de apertura y el predominio de las dinámicas del mercado los que han servido de base para impulsar la integración dentro de una concepción de regionalismo abierto y de inserción activa en los mercados internacionales.

En los años sesenta la difusión del modelo imperante a través de los instrumentos de integración tomó la forma de la programación conjunta y los acuerdos de complementación económica. Estos últimos mecanismos fueron, precisamente, los que tuvieron menos éxito en los esfuerzos iniciales de integración. Su incidencia en las políticas nacionales y en intereses con capacidad para hacerse oír internamente dificultó el avance de la complementación y de la programación conjunta e hizo más complejas las negociaciones que se emprendie-

ron para llevarlas a la práctica. Posteriormente, las crisis económicas internas que vivieron la mayoría de los países de América Latina y el Caribe durante la década de los ochenta y los cambios de orientación de política originados en esas crisis llevaron a que se abandonaran casi por completo tales mecanismos y se reformaran los esquemas de integración, después de que estos últimos sufrieran traumas internos que los llevaron a su parálisis y en algunos casos casi a su desaparición.

La aceptación de tales políticas estuvo condicionada en muchos casos por la inestabilidad que las había precedido. La necesidad de superar situaciones de hiperinflación, o cercanas a ella, recesiones prolongadas y desequilibrios en los sectores externos —así como la percepción de que las orientaciones anteriores de política habían agotado sus posibilidades de contribuir al desarrollo económico— hicieron posible que enfoques fueran llevados a la práctica. Ello se vio facilitado por un entorno internacional favorable y por la disponibilidad de recursos en los organismos financieros multilaterales.

Los logros que pueden atribuirse a las políticas económicas emprendidas durante los años noventa en relación con la estabilización de las economías, recuperación de las tasas de crecimiento y atracción de capitales han contribuido a su prolongación en el tiempo. Pero, tales beneficios también han representado costos que abarcan en varios casos desde las crisis de los sistemas financieros hasta el aumento del desempleo y una mayor distorsión en la distribución del ingreso.

La característica común de las políticas de los años noventa ha sido la de promover el predominio de los mecanismos de mercado y la reducción del papel del Estado en la dirección de la economía. En este sentido, ha habido una tendencia hacia un progresivo menor protagonismo del Estado, a menudo promovida por la acción de los propios Estados. Pero muchos de los problemas que afectan a las sociedades de la región requieren de la participación y el buen funcionamiento del Estado. Así lo reconoce, por ejemplo, el Banco Mundial cuando afirma: «La historia ha mostrado reiteradamente que un buen gobierno no es un lujo sino una necesidad vital. Sin un Estado efectivo el desarrollo sustentable, tanto económico como social es imposible».

En este sentido, la integración, es el resultado de políticas de Estado y, por lo tanto, sus consecuencias positivas y negativas son atribuidas habitualmente por la población a las políticas gubernamentales. Como consecuencia de lo anterior, una combinación de políticas económicas y de integración que no tenga como resultado un mejoramiento de las condiciones de vida de la ciudadanía latinoamericana, lo que a su vez supone la búsqueda del equilibrio entre crecimiento económico y estabilidad político-social, corre el riesgo de no encontrar el impulso político e institucional, ni tampoco la legitimidad dentro de la ciudadanía.

El proceso de integración requiere tener una flexibilidad suficiente para hacer frente a estos escenarios alternativos pero requiere encontrar un apoyo decidido en gobiernos y ciudadanía. No se trata, por tanto, de hacer «irreversibles» ciertas orientaciones de política económica, pues ello es poco probable dentro de un marco de globalización económica, sino que los procesos de integración

deben adaptarse a diferentes orientaciones políticas, sin por ello sacrificar las posibilidades de armonización entre los países que participen en ella.

La afirmación de libertades es la base de cualquier proceso de integración: los valores políticos y económicos compartidos por encima de las lógicas diferencias existentes entre las distintas comunidades nacionales y por encima de los distintos grados de desarrollo. Las diferencias de tamaño económico o grado de desarrollo pueden compensarse mediante medidas especiales, cuando el número de participantes en un acuerdo subregional es pequeño. Pero a medida que se cuenta con más participantes resulta necesario establecer normas que regulen el tratamiento que se dará a las asimetrías entre ellos. Este es uno de los desafíos que debe enfrentar la ampliación o fusión de los grupos subregionales de la región.

A estos problemas propios de un grado de integración que —con mayor o menor intensidad— ya se ha alcanzado, habría que agregar los que plantea el avance hacia un mercado común. Lo que diferencia a una unión aduanera de un mercado común es que en éste último existe el libre movimiento de factores de producción. Esto es, el libre movimiento de capitales y de personas, además del libre intercambio de mercancías. En el movimiento de capitales se han logrado importantes avances en cada uno de los grupos subregionales. Pero en el libre movimiento de personas es poco lo que se ha avanzado. Este hecho ilustra las dificultades políticas que enfrenta la integración.

El libre movimiento de personas es una área extremadamente sensible en países con altos niveles de pobreza, desempleo y subempleo. Los movimientos migratorios que se producirían en tales circunstancias en una región de notable homogeneidad cultural pudieran crear tensiones sociales que a las sociedades nacionales les sería difícil absorber. El problema se presume de tal magnitud que prácticamente aún no ha sido abordado de manera abierta dentro de los diferentes esquemas subregionales de integración.

Los niveles de pobreza existentes y las asimetrías en cuanto a grados de desarrollo, así como la experiencia sobre migraciones «de facto», permiten suponer que la libertad de movimiento de personas provocaría la migración desde las áreas más deprimidas hacia las más desarrolladas y prósperas. Esto tendría la consecuencia de presionar los niveles de salarios hacia la baja en las zonas receptoras, en el supuesto bastante probable de que en ellas no se haya absorbido el desempleo estructural existente. Además, incrementaría la demanda por servicios públicos como educación, salud y vivienda en países y regiones que no han podido proveerlos de manera satisfactoria a sus propias poblaciones.

Esta posibilidad, independientemente de sus efectos positivos para el bienestar de cada subregión en su conjunto, ha inhibido a los gobiernos nacionales: cada uno de ellos teme que plantearlo como objetivo central de la negociación pueda desatar reacciones negativas al interior de sus sociedades. Como se trata de una decisión sobre la que no es perentorio pronunciarse, el tema ha sido postergado pero si se desea avanzar hacia un mercado común necesariamente habrá que enfrentarlo.

Para lograr la libre movilidad de personas no basta con eliminar las disposiciones que restringen las migraciones en los espacios económicos ampliados.

Tal como lo expresa la CEPAL se requiere además «garantizar al emigrante un conjunto de derechos individuales, familiares y sociales en los campos laboral, sanitario, educativo y otros». Con ello como parece inevitable se abre el capítulo social de la integración, el cual hasta ahora no ha estado efectivamente presente en los esquemas de la región.

El libre movimiento de personas puede servir también de ejemplo para ilustrar las decisiones sobre integración en que es necesaria la participación del Estado. Las implicaciones de una decisión en esta materia superan las consideraciones meramente económicas o comerciales. No pueden, además, ser adoptadas por el mercado sino que necesitan de una acción afirmativa por parte de los poderes públicos. Esto, junto con la armonización de políticas públicas, sirve para subrayar la necesidad de que los Estados participantes tengan legitimidad, tanto formal como política, pues el tipo de decisiones que se requiere a medida que avanza el proceso de integración, sólo pueden ser adoptadas por sectores públicos con una capacidad de decisión que sólo confiere la legitimidad.

El avance hacia modalidades más o menos profundas de mercado común con voluntad de integración política y con una institucionalización que propicie continuidad y coherencia al proceso de integración, son factores que resultan indispensables para los acuerdos subregionales, si aspiran a mantener su identidad dentro de áreas de libre comercio más amplias que los incluyan. Si los espacios de integración latinoamericana quieren tener fuerza y peso de negociación frente al ALCA o la Unión Europea, deben conseguir una fortaleza política y económica para el que no resta mucho tiempo, el margen de maniobra que existía anteriormente para postergar los temas más difíciles de un mercado común tiende a reducirse.

Acercarse a los objetivos, en temas conexos, tales como el fortalecimiento de la institucionalidad conjunta y de los mecanismos subregionales de financiación, la integración física y la coordinación de normas y procedimientos es también un requisito imprescindible para la consolidación de los grupos subregionales de integración. Pero no dispensa de la toma de decisiones en asuntos cruciales, tales como la coordinación en asuntos políticos —Cooperación Política—, armonización de políticas, el libre movimiento de factores de producción y la distribución equitativa y solidaria de costos y beneficios de la integración, son algunas de las cuestiones básicas que no han sido suficientemente atendidas.

La vigencia efectiva de las normas y las decisiones adoptadas es otro asunto pendiente que tiene una influencia decisiva en la consolidación definitiva de los procesos. A lo largo de la historia de la integración de América Latina y el Caribe se ha tenido la experiencia de incumplimientos frecuentes de las normas comunitarias. La implantación de regulaciones excesivamente ambiciosas, el surgimiento de situaciones adversas en países determinados o, diferencias de criterios, han ocasionado que unos u otros países se hayan desviado en la aplicación de las normas acordadas. La carencia de mecanismos para obligar al cumplimiento de lo acordado y la similitud de situaciones que han enfrentado los miembros de un mismo acuerdo subregional, ha hecho posibles tales prácticas.

Por otra parte, a menudo la razón que llevaba a no aplicar lo acordado se presentaba simultáneamente en varios o todos los países de un esquema subregional, lo que conducía a un incumplimiento generalizado y a que la respuesta consistiera en la no aplicación por parte de los otros países de las normas incumplidas por alguno de ellos. Tales fueron los casos, por ejemplo, de los efectos de la crisis de la deuda en los años ochenta y de la interrupción de la paz en Centroamérica desde finales de los años setenta.

La agrupación de países en torno a criterios de vecindad geográfica y similitud de grados de desarrollo hacía posible que se permitieran este tipo de situaciones. Ningún país tenía fuerza política o económica suficiente para obligar a los otros al cumplimiento de las normas y, en pocos casos, contaba con la fuerza moral de haberse atendido estrictamente a ellas.

En un conjunto de países tan amplio y diferenciado como el que conforman América Latina y el Caribe, tales situaciones podrían tener consecuencias más graves, al igual que constituye un objetivo común evitar la marginación de regiones o países del proceso de integración regional o hemisférico, pues esto aumentaría los costos de su posterior incorporación a un espacio económico conjunto. En este sentido, la cooperación en tareas que promuevan un mercado común regional tiene que contar no sólo con los países de América y el Caribe, si no también con el apoyo de otros procesos integradores que compartan esta sensibilidad política y social.

La institucionalidad que se ha creado en América Latina y el Caribe crea un punto de referencia y permite aprender de sus éxitos y fracasos. Actualmente existe una tendencia hacia la simplificación de los arreglos y acuerdos institucionales, debido a que en el pasado la creación y el crecimiento de las instituciones de integración precedieron a los logros concretos. Mientras el objetivo inmediato sea simplemente eliminar las trabas al comercio y la inversión tal enfoque resulta adecuado. Pero, a medida que se profundicen los proyectos conjuntos, y que se requiera ir más allá del establecimiento de un marco regulatorio, será necesario construir una institucionalidad de la integración latinoamericana y del Caribe.

Las acciones en áreas como el transporte, las telecomunicaciones, la educación y la salud son importantes para la región, independientemente de que el proyecto del ALCA tenga éxito. Por ello, los países de América Latina y el Caribe deberían planteárselas como retos propios y avanzar en su planificación y ejecución sin quedar a la espera de la cooperación adicional que pudiera originar una acción de alcance continental hemisférico.

En la conformación de grupos de trabajo dentro del proceso de creación del ALCA los temas tratados se han limitado a asuntos relativos al comercio, con la posible excepción del grupo de economías más pequeñas. En este último está presente la consideración de aspectos de desarrollo económico, aunque el énfasis mayor ha sido puesto en asegurar la plena participación de esas economías en la área de libre comercio y en la provisión de asistencia técnica con tal fin.

La apertura a las inversiones extranjeras es prácticamente un hecho consumado en América Latina y el Caribe. La gran mayoría de los países ofrecen trato nacional a las inversiones foráneas e incluso han promovido su participación

en la privatización de empresas estatales. Son pocos los sectores, y en pocos países, que aún se reservan a la inversión nacional o estatal. Las trabas que pudieran subsistir no se relacionan tanto con restricciones legales sino con el entorno en el cual deben actuar los inversionistas extranjeros, incluyendo las deficiencias de infraestructura, el ambiente macroeconómico y la diferencia en prácticas jurídicas.

El ALCA no es un esfuerzo de desarrollo conjunto y mucho menos un ejercicio de cooperación. En esto se diferencia de los esquemas subregionales de integración y de los planteamientos sobre un mercado común de América Latina y el Caribe. Podría considerársele más bien como un intento de regularización y reglamentación de los mercados en el ámbito continental. Se ha destacado que en cada una de las posibles zonas de influencia están presentes una o varias potencias económicas de presencia mundial, lo cual pudiera conducir a un enfrentamiento de intereses que dificultara el avance hacia un sistema multilateral sin fragmentaciones. Al respecto, se mencionan Europa, Asia y América como las tres zonas de influencia que pudieran afirmarse como bloques comerciales con identidad y gravitación propias en los próximos años. En el caso del ALCA, la zona de influencia tendría como líder a la economía mundial de mayor tamaño, la de Estados Unidos de América. El acceso a ella sería uno de sus atractivos y su gravitación sobre el resto de las economías y países, uno de los problemas que estos últimos tendrían que considerar. Pero en cualquier circunstancia, esto no debe impedir para que los países de América Latina y el Caribe prosigan sus esfuerzos para hacer realidad un mercado común y un proceso de integración política en la región, que contribuya al desarrollo conjunto para los países que lo componen y genere bienestar social para la ciudadanía latinoamericana.

El avance desde un área de libre comercio hacia un mercado común exige una actitud activa que trascienda exclusivamente la tarea de eliminar las trabas al comercio y la inversión. Esto, a su vez, requiere de acciones positivas por parte de los sectores públicos y privados, en un esfuerzo que —como lo demuestra la experiencia europea— es largo, costoso y difícil políticamente, pero imprescindible para el futuro de América Latina.

V. EL DIÁLOGO POLÍTICO ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA: LOGROS Y LIMITACIONES

Son abundantes los argumentos que coinciden en señalar el año 1993 como el inicio firme del diálogo político entre la Unión Europea y Latinoamérica; a partir de este momento se firmaron numerosos acuerdos de cooperación con el subcontinente latinoamericano, sustituyendo a los acuerdos menos ambiciosos celebrados en los años 70 y 80. Como destacan algunos estudios en el análisis detallado que realizan de estos acuerdos y de su evolución histórica: los nuevos acuerdos de «tercera generación» de 1990 a 1993, inauguraron una nueva etapa en las relaciones Unión Europea con Latinoamérica, pero los mecanismos de concertación política fueron limitados y muy discutibles, la inclusión de la denominada «cláusula democrática» que intentaba condicionar la cooperación con

el respeto de principios básicos que, como los valores democráticos o la defensa de los derechos humanos, corresponden al patrimonio de los valores comunes, abría una discusión política y académica respecto a la necesidad de introducir mecanismos de control estableciendo una cooperación condicionada. Igualmente estos acuerdos incluían la «cláusula evolutiva» que permitía a las Partes Contratantes de forma sucesiva completar y aumentar el nivel de sus relaciones estableciendo un nuevo tipo de «cooperación avanzada».

Tras el Consejo Europeo de Madrid, de diciembre de 1995, se adoptó una nueva estrategia a largo plazo (*Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación*. 1996-2000. COM.95. 495 final) dirigida a la consolidación de la asociación y cooperación hasta el año 2000. Esta asociación, sin embargo, se remonta a más de una década: el diálogo político entre la Comunidad y sus socios Latinoamericanos se ha institucionalizado en el proceso de San José (desde 1984) y en el diálogo con el grupo de Río (desde 1990), dando lugar a una mejora constante de las relaciones políticas.

Durante la segunda mitad de los años 80 y principios de los 90, casi todos los países Latinoamericanos iniciaron un proceso de democratización y avanzaron hacia formas de gobierno más participativas, fomentando una mayor transparencia y responsabilidad de los gobiernos y promoviendo la consolidación del Estado de Derecho, lo que propiciaba una mayor estabilidad política regional. Estos países plantearon especiales desafíos a la política comunitaria de cooperación debido a la diversidad de calendarios y ritmos en el ajuste estructural, la liberalización del mercado y el proceso de democratización en cada país. Durante la segunda mitad de los años 80 y los primeros 90 algunos países emprendieron ambiciosos programas de estabilización y de ajuste, por ejemplo Brasil, Argentina y Chile, y muchos, como fueron Costa Rica, México, Venezuela, Uruguay, Bolivia y Colombia, empezaron a abordar los agudos problemas financieros y de balanza de pagos derivados de una posición insostenible de deuda externa con los bancos comerciales occidentales.

La consolidación de la democracia, la estabilidad política, las reformas económicas y la integración regional propiciaron sustanciales programas de rehabilitación/ reconstrucción y de cooperación al desarrollo, respaldados por donantes bilaterales, por la Comunidad y por las instituciones de Bretton Woods. Los países de Latinoamérica hicieron esfuerzos significativos de cooperación e integración, reflejo del impacto positivo de las políticas de democratización y de cambio decidido económico.

En este marco general, durante el período de 1991-95, las relaciones de la Comunidad con los países Latinoamericanos se hicieron más completas y sistemáticas, y la cooperación económica, financiera y al desarrollo aumentaron de forma notoria. Y todo ello como consecuencia de una mejora sustancial en materia de democratización, unido también a una participación más efectiva de la sociedad civil, así como del positivo impacto de las políticas de mercado y de liberalización comercial respaldadas por las instituciones financieras internacionales (en especial el FMI), de la integración regional y del avance de las reformas estructurales (privatización de activos del Estado, reforma fiscal, reforma del sistema financiero, reestructuración de la deuda externa, etc.); así como

también en programas de emergencia y rehabilitación en Nicaragua y El Salvador. Aún con todo una parte significativa de los proyectos planteados en este ámbito de la cooperación política, tuvieron serias dificultades para superar obstáculos significativos en la modernización del Estado, así como en la consecución de resultados derivados de la ayuda para combatir la pobreza, y también en el establecimiento de nuevos mecanismos para una distribución más justa de la riqueza.

En gran parte estos limitados resultados, llevaron a la Comisión Europea al establecimiento de nuevos instrumentos financieros (*Reglamento CEE. 443/92*) para conseguir una cooperación más descentralizada, canalizando una cantidad sustancial de recursos financieros a través de las Organizaciones No Gubernamentales, y también favoreciendo a entidades económicas y sociales públicas y privadas locales. Dentro de esta estrategia, la Comunidad fomentó el establecimiento de foros y organizaciones regionales en el marco del «regionalismo abierto» para mejorar las perspectivas de diálogo político, la integración comercial y la asociación económica. Este diálogo político sur-sur y la integración económica intentaban aprovechar la complementariedad y las ventajas comparativas para, de esta forma, utilizar de forma más eficiente los recursos humanos, financieros y técnicos necesarios para hacer frente a problemas generales que tenían, y continúan teniendo, una dimensión regional, como la protección del medio ambiente.

La naturaleza evolutiva del diálogo comunitario con los países Latinoamericanos y la mejora de la coordinación de la ayuda con los demás donantes multilaterales y bilaterales dio una mayor eficacia a los recursos financieros disponibles como deseaba la Comisión en su nuevo Reglamento. En estos años de 1992 a 1995 la Comunidad puso en marcha proyectos especialmente significativos para ayuda a luchar contra la pobreza en las zonas rurales y urbanas, en el apoyo de la empresa privada y de las PYMES, fomentó nuevos flujos financieros privados europeos, apoyó «redes de seguridad sociales» durante el proceso de ajuste y de transición, y promovió la participación de las organizaciones locales en los programas de emergencia y de reconstrucción.

La cooperación durante este período inició una línea de atención a los problemas de género y en el papel de las mujeres en el desarrollo y, en un plano más general, en la necesidad de respetar los derechos humanos básicos y las libertades civiles, en las reformas constitucionales, en la consolidación del proceso de democratización y en la reforma de los sistemas legislativos y jurisdiccionales nacionales. En efecto, la responsabilidad pública (las «buenas prácticas»), el buen comercio y el respeto del Estado de Derecho por parte de los socios latinoamericanos eran condiciones previas esenciales para un diálogo fructífero y para la movilización de los recursos financieros de la ayuda comunitaria, como ya establecía el nuevo Reglamento.

En el ámbito de la cooperación económica la mayoría de los proyectos ejecutados se centran en gran medida en el sector privado. Sus metas eran la mejora de la actividad empresarial y de la reglamentación en los países socios para estimular el comercio y la inversión desarrollando una gama amplia de instrumentos de apoyo a la actividad empresarial, y especialmente a la pequeña y me-

diana empresa. Entre estos instrumentos cabe señalar el apoyo institucional, a través de estructuras como el Consejo de Cámaras Europeas de Comercio, los Consejos de Empresarios y diversos programas de formación directamente financiados y diseñados para aumentar las capacidades de gestión en los países socios. Algunos de los programas de la Comisión, sin embargo, no se limitaban a la dimensión económica del desarrollo, porque un buen número de los proyectos y programas financiados por la cooperación financiera y técnica, se centraban en la pobreza, la salud, el saneamiento y el desarrollo de los recursos humanos, y tienen en cuenta el género y la dimensión medioambiental del desarrollo. Aún con todo, el balance de los proyectos ejecutados en la propia evaluación interna comunitaria, demostraba las inmensas debilidades en los instrumentos de ejecución y, sobre todo, en asegurar la sostenibilidad posterior de los logros conseguidos en este periodo (*Informe sobre la Ayuda Financiera...* COM. 1995. 16 final).

Sin embargo, será con el nuevo rumbo que refleja la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 1995 que, por primera vez plantea la necesidad de una cooperación específica separada de Asia, y con la firma de acuerdos de «cuarta generación» cuando se abra una nueva fase en la cooperación política entre ambos actores. Dichos Acuerdos con algunos de los países latinoamericanos: con el MERCOSUR (firmado en 1995), Chile (firmado en 1996), México (firmado en 1997) y el reciente Tratado de Libre Comercio entre este país y la Unión Europea (firmado en la pasada Cumbre de Lisboa y que entrará en vigor el primero de julio de este año) llevarán a una mayor liberalización comercial entre la Unión Europea y los países y espacios de integración de Latinoamérica en el marco de un regionalismo abierto. En este contexto de una asociación mas firme, la cooperación entre la Unión Europea e Latinoamérica se ha diversificado y afinado con el fin de cubrir las nuevas necesidades de un subcontinente altamente heterogéneo que trata de consolidar el proceso democrático, lograr la competitividad internacional y hacer frente a la pobreza endémica y a las desigualdades sociales. La cooperación técnica y financiera tradicional es complementada cada vez más por instrumentos que aspiran a desarrollar vínculos económicos y empresariales más estrechos, y por instrumentos de ayuda en materias como género y desarrollo y medio ambiente. Otras prioridades son la democratización y los derechos humanos, y la educación y la formación. Las Conferencias Interparlamentarias que, desde 1974 se celebran semestralmente, contribuyen también al diálogo.

A tenor de esta heterogeneidad del subcontinente y de las opciones latinoamericanas, así como de la transformación en estos países, la Unión Europea propuso a partir de 1995, como hemos señalado, una estrategia original para garantizar una mayor eficacia en las relaciones políticas. Así, decidió adaptar el diálogo y la cooperación a las distintas realidades subregionales. Sobre esta base y desde la adopción de esta estrategia, ambos actores han realizado un esfuerzo importante que se ha traducido, según los casos en un fortalecimiento de los instrumentos existentes o en la renovación completa del marco de relaciones. En los cuatro casos más significativos, MERCOSUR, Chile y México, la «Declaración Conjunta sobre el Diálogo Político» anexa a estos Acuerdos,

abre las posibilidades a posiciones comunes en distintas cuestiones y ámbitos internacionales, que se suman a los avances sustanciales en la profundización del enfoque interparlamentario y, también en el diálogo interministerial en el marco del Grupo de Río, lo que ha permitido llegar a adoptar posiciones compartidas en temas esenciales relacionados, no solamente con cuestiones Latino-americanas, sino también con preocupaciones de la sociedad internacional en su conjunto.

En particular, los resultados de los encuentros ministeriales testimonian una visión compartida en cuanto a la promoción de la democracia y de los derechos humanos, la consolidación del Estado de derecho, el desarrollo sostenible, el principio de la responsabilidad compartida en la lucha contra la droga y el tráfico de estupefacientes y el compromiso en favor de la integración regional. El establecimiento de un mecanismo de coordinación y cooperación en materia de lucha contra la producción y el tráfico de drogas entre Europa, Latinoamérica y el Caribe fue una consecuencia especialmente significativa de los avances logrados en el diálogo político.

Con Centroamérica durante este período, la Unión Europea ha consolidado su presencia como primer donante; esta participación europea en el desarrollo de la región adquirió un nuevo impulso en 1996, a través de la renovación del diálogo político de San José. Hasta esta fecha, como hemos señalado anteriormente, los esfuerzos conjuntos se habían orientado sobretodo hacia el apoyo a las poblaciones víctimas de la violencia civil, el apoyo comunitario a la negociación y la aplicación de los Acuerdos de Paz, el último caso fue el de Guatemala en 1996 en donde la Unión Europea y España desempeñaron un papel fundamental. De conformidad con la Declaración de Florencia de 1996, se llegó al acuerdo de consolidar los ejes prioritarios de la cooperación comunitaria en la región centroamericana, haciendo hincapié, posteriormente, en la consolidación del Estado de Derecho, la modernización de las Administraciones Públicas, las políticas sociales, el desarrollo del comercio y la integración regional.

Con la Comunidad Andina, desde 1996 la Unión procedió a definir un marco del diálogo político con el fin de contribuir a aportar una respuesta a los principales retos de la región. La lucha contra las drogas y el tráfico de estupefacientes se han convertido en uno de los aspectos principales del diálogo conjunto y se ha traducido en particular en el establecimiento de programas de apoyo y en los ámbitos del desarrollo alternativo y de la armonización del marco jurídico e institucional. Por otra parte, los países andinos se han convertido en los principales beneficiarios del Sistema de Preferencias Generalizado (SPG) que les ha sido concedido para ofrecer un incentivo a la lucha contra la droga.

Los esfuerzos en el ámbito de la integración regional, a pesar de las dificultades que han caracterizado la constitución de la Comunidad Andina de Naciones y los problemas internos en algunos de estos países, se han incrementado. Los cambios políticos en Venezuela y el conflicto armado en Colombia, con los avances lentos en el proceso de paz, no han sido obstáculos para la adopción de las conclusiones de la Cumbre de la Comunidad Andina de Naciones desarrollada en Cartagena de Indias en mayo pasado, en donde se afirmó la decisión para adoptar el Mercado Común Andino a más tardar en el año 2005. Otro ámbito

destacado en la cooperación política en la región, ha sido los esfuerzos para llevar a cabo procesos de modernización del Estado, como lo demuestran algunos de los proyectos ejecutados con resultados significativos en algunos de estos países.

Con MERCOSUR y Chile, tal y como se estableció en la estrategia de 1995 se ha dado prioridad al establecimiento de políticas de interés mutuo. Los progresos sustanciales del proceso de integración en la región se han traducido en un interés renovado por parte de los operadores económicos europeos. La Unión Europea consolida su posición como primer socio comercial y segundo inversor de la región. En este contexto, tras los éxitos que supusieron los acuerdos firmados en 1995 con MERCOSUR y en 1997 con México, cuyo objeto consistía, entre otros, en la preparación de la liberalización del comercio, la Unión Europea analizó nuevas iniciativas para lograr el establecimiento de acuerdos de asociación interregionales, que incluyen tres grandes ejes: el establecimiento del diálogo político, el establecimiento progresivo de una zona de libre comercio y una profundización de la cooperación económica y comercial.

Sin embargo, han sido en los Acuerdos firmados con México en los que se ha dado un mayor empuje a la consolidación de marcos estables y ambiciosos dentro del diálogo político y, sobre todo, a los intercambios comerciales. Así, en diciembre de 1997, se firmaron el «Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación», y el Acuerdo Interino sobre el Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio», que recogió el mandato para negociar una zona de libre comercio. Este proceso negociador concluyó con éxito en noviembre de 1999 y fue adoptada la decisión conjunta en la Cumbre de Lisboa para su entrada en vigor en julio de 2000.

Si con los Acuerdos de 1997 la Unión Europea y México se comprometían a adoptar la vía de un diálogo político reforzado sobre la base de principios y valores comunes, dentro de una liberalización de sus intercambios comerciales, así como al establecimiento de instrumentos de cooperación que contribuyeran a reforzar su presencia recíproca en los mercados respectivos, con el Acuerdo para el establecimiento de una Zona de Libre Comercio, se institucionaliza un diálogo político regular específico, ampliando la cooperación bilateral existente que, a partir de ahora, se tendrá que establecer en el Consejo Conjunto del nuevo Acuerdo. Los compromisos adoptados, cubren un amplio ámbito de los distintos intereses económicos y favorecen los flujos de comercio y de inversión entre la Unión Europea y México.

En términos de cobertura, este conjunto de medidas proporcionará a los operadores europeos un trato preferencial más rápido que el que México ha concedido hasta ahora a cualquiera de sus socios preferenciales, y le pondrá en una posición mucho más adecuada para competir en el mercado mexicano, que tiene importancia estratégica y posee un considerable potencial de crecimiento. Todos los productos industriales quedarán libres de aranceles para 2007. En volumen de intercambios, para 2003 el 52% de las exportaciones europeas entrarán en el mercado mexicano libres de derechos, y para 2003 se aplicará un derecho máximo de 5% para el 48% restante. Sin dejar de mantener la sensibilidad comunitaria para los productos de la agricultura y la pesca, el conjunto de medidas nego-

ciadas para estos productos concederá un rápido y pleno acceso para los productos de exportación más importantes de la Unión. Por lo que respecto a los servicios, a los operadores europeos se les concederá un acceso mejor que el que tienen actualmente los demás socios preferenciales de México, particularmente Estados Unidos y Canadá. Este paquete de medidas se completará con un compromiso de liberalizar la inversión y los pagos relacionados. También se proporcionará un acceso sustancial al mercado mexicano de contratación pública, similar al del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Por último, el conjunto de medidas incluirá disciplinas sustantivas para los temas de competencia, la protección de la propiedad intelectual y un mecanismo eficiente de solución de diferencias.

Se cubrirá prácticamente todo el comercio de mercancías, con una cobertura total del 95% del comercio actual total, y la eliminación de prácticamente toda la discriminación en el comercio de servicios.

La supeditación de la reforma de los ámbitos de la cooperación política al establecimiento de la Zona de Libre Comercio, hace que tengamos que esperar unos meses para ver sus resultados concretos en ámbitos que ya se muestran fundamentales como la relación institucional, la cooperación cultural y educativa, la modernización del Estado en su triple componente (administración, legislativo y judicial), la lucha contra el narcotráfico, etc.

El Acuerdo con México y las actuales negociaciones para cerrar un Acuerdo de Libre Comercio con el MERCOSUR que se iniciaron el año 2002 y aún continúan, cierra un período que, como hemos señalado, ha supuesto un avance fundamental en las relaciones de cooperación de todo tipo de la Unión Europea con Latinoamérica, en donde el diálogo político, a pesar de los logros realizados, aún es necesario ampliarlo y mejorarlo. También será necesario profundizar en planes de acción conjuntos para encontrar nuevos instrumentos que permitan hacer frente a las fragilidades que subsisten y, en particular, en el ámbito de una continuidad y permanencia de los logros conseguidos en los distintos proyectos ejecutados, conforme a una cohesión social más amplia y al carácter sostenible del desarrollo.

VI. LA NECESARIA «ALIANZA ESTRATÉGICA UE-AL» PARA DIVERSIFICAR LA DEPENDENCIA DEL ALCA

Los factores de aproximación entre la Unión Europea y Latinoamérica, el camino ya recorrido juntos y los retos que subsisten, permiten identificar una serie de elementos en los que será necesario profundizar y mejorar si deseamos llenar de contenido efectivo el diálogo político. Durante la década pasada, los países de Latinoamérica alcanzaron avances significativos en el establecimiento de reformas sustanciales en el plano de la gestión de los asuntos internos (refuerzo institucional, consolidación de la democracia y del Estado de derecho) y de su inserción en la escena económica y también en los asuntos internacionales (liberalización económica, apertura de los mercados, adhesión a la OMC, etc.). No obstante, estos mismos países siguen convencidos de la necesidad de prose-

guir el esfuerzo de reforma, debiendo afrontar al mismo tiempo una serie de cuestiones nuevas, que constituirán, como señalaba la Cumbre de Río, los retos del próximo milenio, una combinación de viejos y nuevos problemas:

«1) La consolidación de los sistemas democráticos, garantizando el respeto de los principios del Estado de Derecho, una gestión más transparente de los asuntos públicos, un sistema judicial más eficaz, una participación más activa de la sociedad civil en la vida de la nación.

2) Un reparto más equitativo de la riqueza, mediante una corrección de las desviaciones, a menudo importantes, del patrimonio y de la renta entre las diferentes capas de la sociedad. Ello implicaría: a) Un clima macroeconómico estable y reformas de las estructuras capaces de garantizar un crecimiento de calidad sostenible. b) Un compromiso más profundo en la vía de una industrialización respetuosa del medio ambiente y de los principios del desarrollo sostenible, única forma de crear un número de puestos de trabajo cualificados suficiente para modernizar la estructura de los ingresos y del poder de decisión a escala nacional. c) Una atención constante de los gobiernos en materia de inversión en capital humano y de establecimiento de políticas adecuadas en materia de igualdad de oportunidades paralelamente, cuando proceda, al establecimiento de sistemas de redistribución más equitativa de la riqueza y a través de políticas fiscales adaptadas.

3) El fortalecimiento de los procesos regionales de integración, en la medida en que favorezcan una apertura económica gradual y ordenada, así como la instauración de las reformas necesarias para la estabilidad monetaria y financiera. Ello ofrecerá también una base más amplia y más solvente a los operadores, permitiéndoles ser más competitivos e integrarse mejor en el sistema comercial multilateral...»

Es necesario, no obstante, más allá de valorar la voluntad política declarativa, reflexionar sobre algunos de los problemas y consecuencias que determinados procesos, de liberalización «a toda costa» y de mundialización progresiva, han tenido sobre estos Estados y que la cooperación política, y sus distintos proyectos, no han sido capaces de paliar. Ambos actores comparten el deseo de propugnar un sistema internacional basado en los principios de multilateralidad, regulado por normas consensuales de aplicación universal y mecanismos de vigilancia multilaterales. Sin embargo, si consideramos el agravamiento de algunos procesos, reflejados en distintos informes (Banco Mundial, 2002; PNUD, 2001-2002; Amnistía Internacional, 2000, 2001, 2002) es indispensable evitar que, en ausencia de una capacidad de respuesta adecuada, las evoluciones surgidas de la mundialización se traduzcan en un agravamiento, o en la aparición de asimetrías aún más graves que las del pasado, ya se trate de países, sociedades, espacios regionales o subregionales.

El control de estos fenómenos implicaría en particular, un fortalecimiento de las políticas internas de los países latinoamericanos en donde se establezca una prioridad de estrategias de desarrollo coherentes a medio y largo plazo. Este esfuerzo debe estar apoyado por una cooperación política reforzada y mejor orientada, hacer realidad lo que ya incluyen los últimos Acuerdos a los que nos hemos referido cuando hablan de la «cooperación avanzada», pero no tanto a

los aspectos cuantitativos, como cualitativos del desarrollo. Los proyectos de cooperación no podrán tender exclusivamente hacia el respeto de indicadores macroeconómicos: deben ser necesariamente los frutos de un equilibrio que integre, de manera adecuada, la rentabilidad de los recursos asignados, con la dimensión humana e institucional; más aún en proyectos dentro de los ámbitos de educación, protección social, condiciones de trabajo, de protección del medio ambiente, etc.

Por lo tanto, es necesario que la cooperación política ayude a una continuación gradual y ordenada de la liberalización económica, lo que algunos planteamientos señalan como «la optimización de los nuevos procesos de globalización», en donde por ejemplo, como ocurre en algunos de los proyectos desarrollados, no se asocie modernización del Estado con desaparición de órganos e instituciones que necesariamente tienen que ser más transparentes, efectivas y eficientes, pero que son muy necesarios. La cooperación será tanto más efectiva si logra paliar algunos de estos «efectos perversos», producto de las exigencias interiores y exteriores de la liberalización, estructurando adecuadas políticas de acompañamiento que logren reequilibrar los aspectos financieros y económicos de la mundialización mediante la consideración de otros imperativos institucionales, sociales, humanos y culturales.

El establecimiento de estos consensos básicos en donde la cooperación política puede jugar como ese «efecto compensador», tienen mucho que ver con el interés de ambas partes para el establecimiento de una «asociación estratégica» basada en esta voluntad común. El Tratado de Libre Comercio derivado del Acuerdo de Asociación suscrito con México y los avances realizados tanto dentro del Grupo de Río, como con el MERCOSUR, responden al establecimiento de esta asociación estratégica de interés mutuo, lo que permitirá a las dos regiones hacer valer de una forma más efectiva los puntos de vista en los que existe una convergencia de opiniones e intereses compartidos en el seno de las instancias internacionales y también en los organismos multilaterales. Sin embargo, parece necesario que la cooperación política vaya asumiendo, por la vía de los hechos y realizaciones concretas, ese puesto de compensación necesaria dentro de este proceso de globalización y liberalización a ultranza. Esta convergencia de enfoque en el plano de la cooperación política podría contribuir, en particular, a una mejor gestión de las interdependencias, tanto positivas como negativas.

Pero también, dicha asociación, como insinúan algunos de los informes durante las últimas negociaciones entre ambos bloques, podría desarrollarse en ámbitos prioritarios del sistema internacional en donde las posiciones o acciones comunes, cuya posibilidad abren los últimos Acuerdos, sean el reflejo de la suma de intereses políticos compartidos en el actual momento de cambio decidido del sistema internacional. La aplicación de estos principios de coordinación no podría excluir por supuesto, con arreglo a la esencia misma del enfoque europeo frente a sus socios Latinoamericanos, una diferenciación y una capacidad evolutiva de los instrumentos sobre la base de un criterio de realismo, habida cuenta de las capacidades de cada interlocutor. No es lugar aquí para señalar en detalle las dificultades, esta vez europeas, dentro del mecanismo establecido

en el Tratado de Unión Europea y en el Proyecto de Constitución Europea (presentado a la consideración de los gobiernos en la Conferencia Intergubernamental de Roma de octubre de 2003) para la adopción de posiciones o acciones comunes en estas materias; aún con todo, dentro de los compartidos retos del futuro, pero con la prudencia necesaria, aventuramos algunos ámbitos: en materia de organización, la reforma del sistema de Naciones Unidas, la creación de mecanismos de prevención y resolución de conflictos; en materia de legislación y de su aplicación, la no proliferación de armas de destrucción masiva, el control de los flujos migratorios, la lucha contra los tráfico ilícitos (droga, armas, blanqueo de dinero), la lucha contra el terrorismo; en materia de promoción de los valores comunes, derechos humanos y democratización, desarrollo sostenible y medio ambiente, estabilidad financiera y equidad social.

Sin embargo esta asociación estratégica en donde la cooperación política podrían tener ese «papel corrector» y también avanzar en una futura proyección internacional, en donde los objetivos compartidos fueran algo más que un deseo de intenciones, requeriría la intensificación del diálogo en tres niveles distintos:

a. En el conjunto de Latinoamérica; en este marco se deberían abordar los grandes temas de interés común, encontrando un hilo conductor dentro del conjunto de proyectos que desarrolla la Unión Europea en Latinoamérica en los distintos ámbitos dentro de la cooperación política. En resumen, rentabilizar con coherencia y desde una visión integrada los esfuerzos económicos y el potencial humano que están llevando a cabo los objetivos fundamentales dentro de la modernización del Estado, consolidación democrática, apoyo a la regionalización, etc. Ámbitos recogidos en proyectos concretos que se repiten sin coordinación en la mayoría de los países.

Es necesario, dar una mayor continuidad y permanencia a las reuniones periódicas de los Jefes de Estado y de Gobierno, y más que eso, ser capaces en el plano sectorial, temático o técnico, de crear un «tejido» dentro de dicha asociación estratégica, con la celebración de encuentros específicos en el nivel que corresponda, para planificar, orientar y ejecutar aquellos acuerdos adoptados. Hacer posible, el nacimiento de nuevos instrumentos políticos que, dentro del respeto al principio de subsidiariedad, hagan trascender el mero ámbito declarativo.

Sería imprescindible la elaboración de un plan estratégico conjunto de actuación, que hiciera balance del número de proyectos desarrollados, de las experiencias aplicables dentro de éstos de unos países a otros, de unas regiones a otras; dando por hecho que, por la diversidad y heterogeneidad de las distintas realidades políticas, económicas y sociales, no existe la posibilidad de elaborar modelos de general aplicación continental en la ejecución de los proyectos; pero sí pienso que son aplicables los métodos de trabajo, las dinámicas en las distintas fases de ejecución, los equipos de trabajo que atesoran la experiencia en la consecución de objetivos dentro de proyectos similares. En resumen, «rentabilizar» al máximo el potencial financiero y humano que en la actualidad trabaja de forma dispersa y paralela. Para ello, es necesario una coordinación de los distintos proyectos de cooperación política que desarrolla la Unión, pero también de

éstos con los proyectos que gestionan los distintos países comunitarios por su relación bilateral con los Estados Latinoamericanos. Establecer ese canal permanente de comunicación entre las Delegaciones de la Unión Europea y las Oficinas Técnicas de Cooperación de los quince establecidas en estos países.

b. En el ámbito de las agrupaciones regionales, que deben seguir siendo interlocutores políticos privilegiados de la Unión Europea. La integración regional ha facilitado el establecimiento de vínculos políticos y mecanismos de concertación, lo que ha contribuido a aumentar el peso exterior de ambas agrupaciones.

Para la Unión, no sólo por los beneficios comerciales y económicos que suponen los acuerdos de Asociación, consolidando esta alianza estratégica que le permita seguir siendo el segundo socio comercial e inversor en Latinoamérica, en un momento adecuado para tomar posiciones sólidas ante el avance de la globalización económica y de cambio decidido del sistema internacional: nuevas estrategias del Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, nueva «Ronda del Milenio» y «Ronda de Doha» en la OMC, avance decidido de otros espacios de integración. Ni tampoco porque la Unión Europea sea el principal donante de fondos de cooperación a la región, en donde la ayuda pública al desarrollo en su conjunto se eleva a más de 2.200 millones de euros, es decir, más del 60% del total recibido por la región. Estos importantes intereses requieren un peso político adecuado en la mutua relación para defenderlos, consolidarlos y ampliarlos, teniendo en cuenta la voluntad de la Unión desde 1992 para, progresivamente, ir dando pasos sucesivos en su Política Exterior y de Seguridad Común, en donde las distintas regiones latinoamericanas ya han jugado un papel significativo, y en este momento de cambio institucional y ampliación comunitaria tienen que ser una referencia fundamental en los objetivos políticos dentro de este «pilar» comunitario en fase de definición y construcción desde la próxima Constitución Europea.

Para Latinoamérica, la cooperación política de sus distintos espacios regionales de integración con la Unión Europea ha conseguido no sólo una mayor flexibilidad y adecuación a las realidades de cada interlocutor que le permite adecuar más correctamente a sus propios intereses la ayuda y la cooperación recibida, sino que también propicia una diversificación de su dependencia económica y comercial y, por supuesto, política. Con posterioridad a las distintas cumbres del MERCOSUR, Comunidad Andina de Naciones y Mercado Común Centroamericano, todos los procesos de integración se debaten en diálogos en donde subyace el debate entre ampliación o profundización de las distintas zonas de libre comercio, parece un momento adecuado para ir consolidando espacios de institucionalización política que permitan incrementar el peso político de estos espacios de integración continental. En esta labor la Unión Europea, más allá de aportar su propia experiencia, puede jugar un papel fundamental no solo por la vía del apoyo económico, sino principalmente por la cooperación política y el asesoramiento técnico para ayudar en este momento de articulación política de los distintos procesos de integración.

El proceso de institucionalización que permita incrementar el peso político de los distintos espacios de integración continental, es probable que sea uno de los

factores determinantes para incrementar el margen de movimiento y autonomía de los Estados y de los procesos de integración Latinoamericanos, en su inevitable relación con el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA): el objetivo prioritario de integración de los Estados Unidos en la conformación de su bloque político, comercial y económico fundamental. Conseguir el establecimiento de ese «gran espacio de integración que irá desde Alaska hasta la Tierra del Fuego», la afirmación de un nuevo liderazgo en este tránsito que ha llevado a los Estados Unidos de la defensa de los intereses geo-estratégicos de años pasados, a la defensa de los intereses geo-económicos en esta fase de la mundialización y globalización actual imperante, en donde Latinoamérica es su apuesta fundamental.

c. En el ámbito de la sociedad civil, sector aún insuficientemente desarrollado, el diálogo político entre la Unión Europea e Latinoamérica no puede seguir limitándose casi exclusivamente a los poderes públicos: Es necesario democratizar y dar un sentido ciudadano a la cooperación política, favoreciendo la participación activa de los grupos organizados de esa sociedad civil: veedurías, organizaciones sociales, ciudadanas, sindicales, empresariales, etc. El papel fundamental de la sociedad civil en la consolidación de la democracia participativa es una tradición europea, en abierta crisis en la actualidad que busca nuevos objetivos y canales de participación, pero también una necesidad en el momento actual de cambios políticos decididos en el conjunto de Estados latinoamericanos. Por otra parte, la participación e implicación ciudadana en el desarrollo de los distintos proyectos de cooperación en el ámbito de la modernización política, es el único método para cumplir los objetivos finales planteados en dichos proyectos, y el único método que asegura su futura sostenibilidad: lograr una transferencia efectiva a dicha sociedad civil que aseguren la continuidad de los logros conseguidos, por encima de los cambios políticos o de los dirigentes en cada momento histórico.

BIBLIOGRAFÍA

- AA. VV. *The United States and Latin America*. Chapel Hill, North Carolina University Press, 2000.
- AA. VV. *Dinámica de las Relaciones Externas de América Latina y el Caribe*, AECI - SELA, Eds., Buenos Aires, 1998.
- AA.VV. *Desarrollo de las Relaciones entre Colombia y la Unión Europea*, Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador. Eds., Cali, 1999.
- AMIN, Samir: *El capitalismo en la era de la globalización*. Barcelona, Paidós, 1999.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Informes 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002*. Madrid.
- ARENAL MOYÚA, Celestino del. «Los Acuerdos de Cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1991.1997): Evolución, balance y perspectivas» en la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* n.º 1. Otoño/Invierno 1997. pp. 111-138.
- , «La cooperación en materia de seguridad entre la Unión Europea y América Latina» en *La política exterior y de seguridad de la Unión Europea: perspectivas y retos para el siglo XXI*, Gustavo Palomares (ed.), Madrid, Tirant/Instituto Univ. Gutiérrez Mellado, 2002.

- BANCO MUNDIAL. *Informe sobre desarrollo Mundial 1998, 1999, 2000*. El conocimiento al servicio del desarrollo. Washington, B.M. Eds. 1998, 1999, 2000.
- BECK, Ulrich: *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona, Paidós, 1998.
- BRU PURÓN, Carlos; PALOMARES LERMA, Gustavo. *Balance de las relaciones parlamentarias euro-latinoamericanas*. Santiago de Chile, CIPIE. Eds., 1994.
- CALLE LÓPEZ, Marta: «La Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea», en MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS, Ángel (coord.): *Visión global de la Cooperación para el Desarrollo. La experiencia internacional y el caso español*, CIP/ICARI, 1995, Barcelona, pp. 257-340.
- CASTELLS, Manuel: *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Madrid, Alianza, 1997.
- COMISIÓN EUROPEA. «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo que acompaña al texto final de los proyectos de decisiones del Consejo Conjunto CE-México». COM (2000) 9 final.
- , «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, sobre una nueva Asociación Unión Europea-América Latina en los albores del siglo XXI» COM (1999) 105 final.
- , «Informe sobre la ayuda financiera y técnica y la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de Asia y América Latina, de conformidad con el Reglamento (CEE 443/92) del Consejo de 25 de febrero de 1992». COM (1998) 40 final.
- , «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la Asociación 1996-2000». COM (95) 495 final.
- COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE: *Our Global Neighborhood*. Oxford, Oxford University Press, 1998.
- DEHESA, Guillermo: *Comprender la globalización*. Madrid, Alianza, 2000.
- DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE: *Development Co-operation. Efforts and Policies on the Members of the DAC*, OECD, París, 1997.
- ESTEFANÍA, Joaquín: *La nueva economía. La globalización*. Madrid, Temas de Debate, 1996.
- FRIEDMAN, T.: *Tradición versus innovación*. Atlántida, 1999.
- FUKUYAMA, Francis: *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona, Planeta, 1992.
- GEORGE, Susan: *El informe Lugano*. Barcelona, Icaria, 2000.
- GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Enrique. «El Diálogo Político de la Unión Europea con países terceros» en la *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Madrid, 1997. pp. 69-93.
- GROUPE DE LISBONNE. *Limites à la compétitivité. Pour un nouveau contrat mondial*. Paris, La Découverte, 1995.
- HANNERZ, Ulf: *Conexiones transnacionales. Cultura, gente, lugares, valores*. Valencia, Frómesis/Càtedra Universitat de València, 1996.
- HELD, David: *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge, Polity Press/Blackwell Publishers, 1995.
- HUNTINGTON, Samuel P.: *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Barcelona, Paidós, 1997.
- JONAS, S. «La política de la Administración Bush en América Central», en *Centroamérica*. Madrid, CEDEAL Ed., 1999.
- KISSINGER, H. *Política Exterior Americana*. Barcelona, Plaza y Janes, 1984.
- , *Diplomacia*. Barcelona, Ediciones E, 1996.
- KLEIN, Naomi: *No Logo*. Barcelona, Paidós, 2001.
- KRYZANEK, M. J. *Las estrategias políticas de Estados Unidos*. B.A, GEL, 1985.

- LAFONTAINE, Oskar; MÜLER, Christa: *No hay que tener miedo a la globalización. Bienestar y trabajo para todos*. Madrid, Biblioteca Nueva, 1998.
- LANÚS, Juan Archibaldo: *Un mundo sin orillas. Nación, Estado y globalización*. Buenos Aires, Emecé, 1996.
- LOWENTHAL, Abraham. *Partners in Conflict. The United States and Latin America in the 1990's*. Baltimore, J. Hopkins University Press, 1994. (red. 2001).
- LUTTWAK, E. *Turbocapitalismo: quienes ganan y quienes pierden en la globalización*. Madrid, Taurus, 1998.
- MARTÍNEZ-GONZÁLEZ TABLAS, Ángel: *Economía política de la globalización*. Barcelona, Ariel, 2000.
- MOREAU, Philippe: *La mondialisation. Vers la fin des frontières?* Paris, Dunod, 1993.
- MORISON, Samuel Eliot. *An hour of AmeriCAN History*. Boston, Beacon Press, 1960.
- NIXON, R. 1999 *Victoria sin guerra*. Madrid, Planeta, 1989.
- PALOMARES LERMA, Gustavo. *Política y Gobierno en los Estados Unidos (1945-2000). Esencia y doctrina de un espíritu político*. Madrid-Valencia, Tirant lo Blanch. Eds., 1999.
- , *La política exterior y de seguridad de la Unión Europea: perspectivas y retos para el siglo XXI*, Madrid, Tirant/Instituto Univ. Gutiérrez Mellado, 2002.
- , «Presente y Futuro de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea», en la *Revista de Estudios Políticos*. n. 90. Octubre-Diciembre. 1995. pp. 243-267.
- , / DE DOMINGO, Miguel. «Informe sobre la Misión de Identificación de Proyectos de Reforma del Estado en Venezuela». (Elaborado para la FIIAP/AECI). 1998.
- , «Informe final del Proyecto de Modernización Administrativa en Colombia». (Elaborado para la FIIAP/AECI). 1999.
- PNUD. *Informe sobre desarrollo humano.2001*. Madrid, Mundi Prensa, 2002.
- REISEN, Mirjam Vam: «Informe relativo a la Unión Europea», en INTERMON: *La realidad de la ayuda 1999*, Barcelona, 1999, pp 53-64.
- ROMA, P.: *Jaque a la globalización*. Barcelona, Grijalbo, 2000.
- RUSSELL, R. *Política exterior y toma de decisiones*. B.A, GEL, 1999.
- SANAHUJA PERALES, José Antonio. *México y la Unión Europea, ¿Hacia un nuevo modelo de relación?* (Documentos de Trabajo. 1.1997) Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 1997.
- SOTILLO LORENZO, José Ángel: «El Tratado de la Unión Europea: Límites y posibilidades para una cooperación al desarrollo», en *La Unión Europea, España y América Latina: cooperación internacional e integración regional*, Fundación Friedrich Ebert, Madrid, 1995, pp. 41-51.
- WATERS, Malcolm: *Globalization*. London/New York, Routledge, 1995.
- YERGIN, D. y STANISLAW, J.: *Pioneros y líderes de la globalización*. Javier Vergara editor, 1999.

